

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
RECEVEUR MUNICIPAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 30 Mai 1914, à 1 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

ALBERT MARIÉ

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. JACQUELIN, professeur.

Suffragants { *M. JÈZE, professeur.*
M. BERTHÉLEMY, professeur.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Anne M^{son} Larosé et Forcel

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

LÉON TENIN, Directeur

—
1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
RECEVEUR MUNICIPAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 30 Mai 1914, à 1 h. 1/2 de l'après-midi



PAR

ALBERT MARIÉ

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. JACQUELIN, professeur.

Suffragants { *M. JÈZE, professeur.*
M. BERTHÉLEMY, professeur.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Anne Mson Larose et Forcel

22, Rue Soufflot. PARIS-5^e

LÉON TENIN, Directeur

1914

LE RECEVEUR MUNICIPAL

INTRODUCTION

Cet ouvrage sur le receveur municipal comprend trois parties :

1^o Principes généraux de l'organisation de la commune.

2^o Personne du receveur municipal.

3^o Compte du receveur municipal.

Cette division se justifie par les motifs suivants :

Le receveur municipal exerce un rôle de la plus haute importance dans l'organisation financière de la commune. Une étude ayant pour titre « le receveur municipal » ne peut donc laisser complètement de côté les traits généraux de cette organisation ; aussi nous proposons-nous, dans la Première Partie de cet ouvrage, d'exposer sommairement les principes essentiels de l'organisation financière de la commune.

Par ailleurs, le receveur municipal est un fonctionnaire ; son état est fixé par de multiples lois, décrets et instructions ministérielles ; son rôle de comptable implique une lourde responsabilité que diverses garanties de solvabilité rendent très efficace ; ses actes sont soumis à un certain nombre de contrôles qui se proposent de prévenir des irrégularités possibles, ou de leur apporter une sanction. La personne du receveur municipal, à ces divers points de vue, doit donc faire l'objet de la Deuxième Partie de cet ouvrage.

Enfin, tous les actes du receveur municipal se résument en un compte annuel de gestion. Ce compte, dans sa forme, et dans les contrôles auxquels il est soumis, a été réglementé d'une façon précise. Une étude approfondie de cette réglementation est distincte de l'examen des règles qui s'appliquent à la personne du receveur ; dans la Troisième Partie, nous nous proposerons donc d'étudier le compte du receveur municipal.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX
DE L'ORGANISATION FINANCIÈRE
DE LA COMMUNE

A la différence des départements qui sont une création tout artificielle de la Révolution, les communes tirent en général leur origine de certaines collectivités locales de la vieille France; elles sont issues des paroisses de l'ancien régime et à ce titre elles ont parfois hérité d'un patrimoine important; on conçoit dès lors qu'elles possèdent de par leur passé divers éléments de cohésion intérieure qui en font au premier chef des groupements et de véritables syndicats d'intérêts locaux. Ce caractère leur appartient en outre par la logique même des choses; car elles sont au plus bas échelon de la hiérarchie de localités les unes par rapport aux autres, tandis que les départements en occupent le sommet. Aussi n'ont-elles jamais cessé de posséder cette autonomie financière que les départements ont conquise par degré au cours du xix^e siècle; elles ont même vu accroître leur indépendance administrative par la loi du 5 avril 1884 qui a rendu électives les fonctions de maire.

Un groupement d'intérêts locaux aussi fortement constitué était tout indiqué pour remplir un but plus étendu que la simple satisfaction de ses besoins propres; aussi la commune a-t-elle acquis peu à peu un second caractère; elle est devenue un démembrement de l'État : à ce titre elle assume la charge de certains services de nature à incomber normalement au Trésor et elle s'enrichit par contre de quelques ressources qui se rattachent aux impôts généraux. Elle est dès lors par divers côtés étroitement liée à l'État; celui-ci ne peut plus se désintéresser de son administration : les règles de la tutelle administrative sont nées tout naturellement de cet ordre de choses; elles se justifient d'ailleurs en même temps par le simple intérêt des services locaux qu'une gestion mal éclairée ou imprudente pourrait compromettre si elle était entièrement livrée à elle-même.

Et c'est ainsi que la commune peut être considérée tantôt comme un groupement d'intérêts locaux jouissant d'une certaine autonomie, tantôt comme un démembrement de l'État auquel elle se rattache par une étroite dépendance. Ce double caractère se retrouve avec des modalités diverses dans la plupart des traits principaux de son organisation financière, c'est-à-dire : dans la nature de ses recettes et de ses dépenses et dans l'établissement, l'exécution et le contrôle de son budget.

§ 1. — RECETTES COMMUNALES

Recettes ordinaires

La commune avec sa forme primitive de groupement d'intérêts locaux, apparaît tout d'abord comme possédant certaines ressources issues du patrimoine qu'elle s'est constitué et qu'elle a conservé au cours de son évolution historique : ce sont des revenus domaniaux. Une seconde catégorie de recettes revêt un caractère fiscal qui les met tout naturellement en opposition avec les premières.

I

Parmi les revenus domaniaux, ceux qui proviennent directement des propriétés communales figurent en première ligne :

1^o Ce sont d'une part des revenus directs du domaine pour tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature, tels les intérêts des fonds libres placés en compte courant au Trésor, tels les produits de la vente des coupes de bois ou de la location des immeubles ; ce sont d'autre part, des cotisations pour jouissance en nature : comme les taxes d'affouage ou de pâturage. Les avantages que procure à la commune cette propriété privée sont incontestables ; les impôts sont diminués ; les habitants profitent, moyennant une faible contribution, de produits en nature souvent importants et

comme le partage a lieu entre eux souvent par tête, les parents âgés, les infirmes incapables de travailler, procurant leur part à ceux qui les soutiennent, leur deviennent du fait même une charge moins lourde; mais c'est là précisément qu'apparaît la contre-partie de ces avantages : sans parler de la mauvaise exploitation à laquelle est souvent livrée la propriété communale, la répartition des produits en nature n'est pas faite en proportion des besoins mais du nombre des habitants.

2^o Cette propriété communale à caractère privé n'existe pas partout; elle est particulièrement répandue dans les régions montagneuses; elle résulte du passé et de la nature même du sol; au contraire, on peut concevoir que n'importe quelle commune exploite pour son compte certains établissements, comme le ferait une personne morale du droit privé, c'est là encore une source de revenus à caractère domanial; mais le danger d'entraver la vie journalière et l'initiative des particuliers par de nombreuses prohibitions et par une concurrence armée d'instruments de lutte parfois trop puissants, lorsqu'ils sont dans les mains des pouvoirs publics, a fait reculer devant l'espérance peut-être illusoire d'obtenir des services peu coûteux; aussi les différents cas où la commune peut se livrer à une industrie sont-ils limitativement prévus; ce sont notamment les distributions d'eau, de gaz, d'électricité qui peuvent d'ailleurs

plus simplement donner lieu à une concession moyennant redevance. De ces industries municipales on peut rapprocher certaines exploitations, telles que le service des pompes funèbres, dont le produit a cessé dans ces dernières années d'être attribué aux fabriques des églises pour devenir un monopole communal; tels encore les théâtres municipaux, les collèges communaux.

3^o Dans ces diverses exploitations, la commune agit d'une façon analogue à une personne morale du droit privé, et les ressources dont elle bénéficie sont comparables, de par leur nature, avec celles que pourrait recouvrer un simple particulier. Mais certaines recettes communales tout en conservant un caractère domanial marqué, rappellent cependant que la commune est bien une personne morale du droit public : ce sont des redevances pour produits domaniaux affectés à un service public : droits de concessions dans les cimetières, droit de place dans les halles, foires et marchés, taxe d'abattage, droit de stationnement et de location sur la voie publique, droits de péage, pesage, jaugeage, mesurage.

II

Toutes les ressources domaniales font apparaître la commune sous sa forme primitive de groupement d'intérêts locaux; au contraire pour les recettes purement fiscales une double distinction s'impose; ces

recettes sont parfois indépendantes des contributions de l'État, alors la commune semble encore un groupement d'intérêts locaux; parfois elles se rattachent à ces mêmes contributions, ce qui donne à la commune l'apparence d'un démembrement de l'État.

1^o Dans le premier groupe, les produits des octrois tiennent la place la plus importante par les perceptions auxquelles ils donnent lieu; mais ils ont été l'objet des plus vives critiques : ils entravent la libre circulation des marchandises à l'intérieur du territoire national et comme tous les impôts indirects ils frappent proportionnellement davantage le contribuable pauvre que le riche, surtout lorsqu'ils s'adressent à des objets de première nécessité. C'est d'ailleurs dans le but de rétablir quelque peu l'équité que la loi du 29 décembre 1897 a autorisé les communes à supprimer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques; à défaut de suppression totale, la loi exige l'abaissement de ces droits en dessous de certaines limites. Mais les communes se trouvant ainsi privées d'une part importante de leurs ressources, on a prévu certaines taxes dites de remplacement établies dans le souci de peser d'une façon plus juste sur le riche et le pauvre; telles sont une élévation des droits d'octroi sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée, une licence municipale spéciale, une taxe maxima de 0 fr. 30 sur les vins en bouteilles, des taxes nouvelles égales au maximum au principal des anciennes taxes

sur les chevaux, mules et mulets, sur les billards publics et privés, sur les cercles et lieux de réunion, sur les chiens et enfin des centimes additionnels aux contributions directes. On a reproché aux prestations en nature, destinées à l'entretien des chemins vicinaux et ruraux, d'être encore plus antiégalitaires que le droit d'octroi puisqu'elles imposent une charge tout à fait égale à tous les citoyens de la même localité quelle que soit leur condition; aussi sans modifier l'ancienne faculté reconnue au contribuable de se libérer en argent, ce qui ne change d'ailleurs rien au défaut de proportionnalité, une loi du 31 mars 1903, s'inspirant toujours du souci général d'épargner les petites bourses, permet-elle aux communes de remplacer les prestations en nature par une taxe dite vicinale constituée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes; ces contributions étant le plus souvent en relation directe avec les facultés des contribuables la taxe qui leur est superposée apparaît comme suffisamment équitable. Dès lors se réalisait pour les prestations en nature une réforme comparable à celle qui avait refondu le régime des droits d'octroi sur les boissons; et ce sont là d'ailleurs les principales réformes qui aient été apportées dans ces dernières années aux divers impôts communaux; ainsi les taxes de balayage, de pavage, d'établissement des trottoirs n'ont guère subi de modifications depuis longtemps et la taxe sur les chiens

existe depuis 1855 avec son caractère obligatoire.

2^o Telles sont les ressources fiscales de la commune qui ont nettement le caractère de contributions locales; si les droits d'octroi et les prestations en nature, par les centimes additionnels qui les remplacent, se rapprochent parfois des contributions de l'État, ce rapprochement n'est qu'accidentel, il résulte d'une décision des Conseils municipaux usant d'un droit d'option que les réformes récentes ont mis à leur disposition. Il existe par contre d'autres recettes communales à caractère fiscal qui, par leur nature, sont toujours intimement liées aux impôts généraux; ce sont des centimes additionnels aux quatre contributions et des parts d'impôts abandonnées par l'État.

a) Parmi les centimes additionnels : les uns sans affectation spéciale sont compris d'office dans les rôles des quatre contributions directes sans que le Conseil municipal ait à émettre de vote à leur égard; celui-ci peut néanmoins les supprimer ou les réduire; d'autres doivent balancer une dépense d'une nature particulière : entretien des chemins vicinaux, service de l'assistance médicale gratuite, syndicat de commune, ou salaires du garde-champêtre. Anciennement il existait même des centimes communaux pour l'instruction primaire et des centimes pour rémunération des percepteurs. Il est en outre prévu qu'en cas d'insuffisance de leurs revenus, les communes peuvent

voter un certain nombre de centimes jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé par la loi annuelle des finances; la loi du 7 avril 1902 a établi une sorte de fusion entre ces centimes et les centimes extraordinaires sans affectation spéciale; les uns et les autres sont maintenant soumis aux mêmes règles d'approbation et doivent rester inférieurs à une même quotité maxima que cumulés ils ne doivent pas dépasser. Cette fusion a eu de graves conséquences pour la détermination du chiffre des ressources ordinaires des municipalités; le même reproche ne peut être adressé à certains centimes qui figurant parfois au budget ordinaire, si la dépense qu'ils couvrent est une dépense ordinaire, n'en conservent pas moins leur caractère extraordinaire; ce sont notamment des centimes extraordinaires pour l'entretien des chemins vicinaux, et pour chemins ruraux pour conservation et revision du cadastre, pour paiement des dépenses obligatoires en cas d'inscription d'office.

Jusqu'en 1892 tous les centimes additionnels communaux figuraient au budget sur ressources spéciales de l'État. Le budget ayant été supprimé on a jugé inutile de les reproduire ailleurs que dans les documents financiers de la commune. Ce n'est pas à dire que l'État doive se désintéresser des centimes locaux : ceux-ci augmentent démesurément le principal et par suite accentuent les défauts de proportionnalité que les impôts directs présentent trop souvent, surtout

lorsqu'il s'agit des impôts de répartition; le contribuable souffre de cet état de choses; de plus il distingue mal dans ce qu'il paie, la part qui revient à l'État et celle qui est réservée à la localité : cela l'éloigne de la gestion des intérêts de la commune; il s'acquitte dès lors plus difficilement; mais ces inconvénients sont compensés par une contre-partie d'avantages qui ont prévalu en faveur du maintien des centimes additionnels comme ressource locale : tout d'abord la commodité avec laquelle on a fait varier le taux leur donne le mérite de la simplicité, si appréciable surtout lorsqu'il s'agit de confier une gestion financière à des hommes qui pêchent souvent par défaut d'expérience ou de compétence, comme on en rencontre dans les petites municipalités; en outre leur recouvrement est solidaire de l'impôt auquel il se greffe : dès lors s'il y a lieu à intenter des poursuites, les mêmes démarches qui sont intentées pour le recouvrement du principal profitent aux centimes qui s'y rattachent.

b) Ce dernier avantage existe d'ailleurs aussi pour d'autres ressources communales qui sont liées également aux contributions d'État mais qui au lieu d'en augmenter le montant ne le font pas varier dans son ensemble : elles diminuent la part qui échoit au Trésor car elles constituent un abandon consenti par ce dernier à la commune, qui, dès lors, apparaît plus nettement même que précédemment comme un démembrement de l'État : sous ce titre figurent le prélèvement

de huit centimes par franc opéré sur le principal des patentes, le prélèvement de cinq centimes sur le principal de l'impôt de chevaux et voitures, les dix francs qui reviennent à la commune dans les vingt-huit francs que coûte au redevable son permis de chasse et depuis la loi du 8 avril 1910 suivant un mode de répartition particulier entre les différentes localités où est répandue l'industrie minière : un sixième de la taxe de six pour cent perçue par l'État sur le produit net des mines. La part abandonnée aux communes dans ces différents impôts n'empêche pas l'État de rester le principal bénéficiaire dans leur produit. Au contraire, le Trésor ne touche que vingt pour cent du produit des amendes pénales alors que le restant est destiné à un fonds commun qui est partagé entre le service des enfants assistés et les communes pauvres ; aux amendes pénales on peut rattacher : les amendes prononcées pour contravention aux règlements des octrois dont moitié est attribuée au saisissant, moitié à la commune, les amendes pour délits de navigation fluviaux prononcées par le Conseil de préfecture, les conseils de guerre et les tribunaux consulaires dont le produit revient intégralement aux communes et les amendes auxquelles sont condamnés les étrangers pour défaut de déclaration de résidence ; dans quelques-unes de ces amendes, il ne faut plus voir des parts d'impôts abandonnés par l'État, mais bien des ressources commu-

nales d'une nature accidentelle et particulière. Au contraire la commune se rapproche encore de l'État lorsqu'elle s'enrichit des sommes rendues disponibles chaque année par la suppression du budget des cultes ; alors ce n'est plus une part d'un de ses impôts que l'État lui alloue ainsi, mais bien une sorte de subvention puisée dans les ressources générales du budget national pour aider la commune à faire face aux services d'intérêt général dont la charge lui devient chaque jour plus lourde.

Recettes extraordinaires

Les communes peuvent avoir à pourvoir à des dépenses exceptionnelles auxquelles leurs ressources ordinaires ne sauraient faire face à cause de leur manque d'élasticité ; seules des recettes extraordinaires sont à même de fournir rapidement l'appoint parfois considérable qu'exige notamment l'exécution de certains travaux communaux.

I

C'est ce qui amène l'autorité budgétaire de sa propre initiative à voter certaines ressources telles que celles provenant de l'aliénation des biens communaux, des coupes de bois extraordinaires, des centimes additionnels aux contributions directes, centimes qui depuis la loi du 7 avril 1902 se confondent avec les centimes pour insuffisance de revenus ; telles

aussi les taxes et les surtaxes d'octroi et surtout l'emprunt réalisé soit par émission directe, soit par traité avec un établissement de crédit, Crédit Foncier, Caisse des dépôts et consignations, ou Caisse nationale de retraite pour la vieillesse. Ces ressources présentent pour la plupart ce caractère commun qu'elles diminuent le patrimoine communal, à moins qu'elles ne créent ou n'accroissent un passif parfois considérable. Aussi la commune est-elle considérée en espèce un peu comme un mineur ne pouvant faire de son plein gré qu'un nombre réduit d'actes de disposition; c'est ce qui motive l'intervention fréquente de l'autorité supérieure agissant avec les prérogatives que lui confèrent les principes de la tutelle administrative; bien qu'une loi assez récente du 7 avril 1902 ait quelque peu augmenté l'initiative de Conseils municipaux en matière d'emprunt, ses pouvoirs sont encore assez réduits; ainsi le Conseil municipal ne peut voter d'emprunts sans autorisation du pouvoir supérieur, que si cet emprunt est remboursable en moins de trente ans et si les ressources destinées au remboursement peuvent être établies par le Conseil municipal seul; au contraire l'approbation préfectorale est nécessaire si la durée de remboursement étant toujours inférieure à trente ans il faut établir des centimes extraordinaires dépassant un maximum fixé par le Conseil général. Un décret en Conseil d'État est même indispensable si la durée du rembourse-

ment excède trente ans, ou si l'emprunt dépasse un million à lui seul ou cumulé avec les emprunts antérieurs. Les emprunts perpétuels sont interdits aux municipalités. Par ailleurs, les coupes extraordinaires sont en principe autorisées par décret et l'aliénation des biens communaux décidée par le Conseil municipal doit être approuvée par le préfet en Conseil de préfecture.

II

Au contraire on conçoit que les règles tutélaires soient moins étroites à l'égard d'une seconde catégorie de recettes extraordinaires; ce sont celles provenant de différentes causes en quelque sorte extérieures et pour lesquelles le vote du Conseil municipal intervient à titre de simple acceptation : c'est le cas des ressources provenant du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées et surtout de celles que procurent les dons et legs. Les règles d'acceptation des dons et legs ont été modifiées par une loi du 4 février 1901 qui a largement accru les pouvoirs du Conseil municipal; celui-ci peut désormais accepter ou refuser une libéralité même grevée de charges, l'autorisation par décret en Conseil d'État n'étant requise qu'au cas où la libéralité ferait l'objet de réclamations de la part des intéressés; sous le régime antérieur, l'approbation préfectorale était nécessaire toutes les fois que le don ou le leg était

grevé de charges et de conditions. Les ressources extraordinaires de la commune se complètent par une série de recettes accidentelles, telles que les subventions de diverses natures allouées par l'État ou le département pour les travaux d'établissement de chemins vicinaux et des écoles, pour les travaux d'adduction d'eau potable couvertes par un prélèvement sur le pari mutuel; telles sont encore les taxes extraordinaires pour le pavage et l'établissement des trottoirs, les rachats des ponts à péage, et les surtaxes locales temporaires pour chemin de fer.

§ 2. — DÉPENSES COMMUNALES

Telles sont dans leur ensemble les principales recettes ordinaires et extraordinaires de la commune; leur objet est de permettre le fonctionnement des nombreux services municipaux qui sont nécessairement l'occasion de multiples dépenses.

Parmi ces dépenses les unes, facultatives, décidées par le Conseil municipal, laissent à l'autorité supérieure, lors de l'approbation du budget, le pouvoir de les réduire dans certains cas, mais jamais celui de les augmenter. D'autres dépenses ont un caractère obligatoire; les municipalités doivent les prévoir dans le budget faute de quoi l'autorité supérieure les inscrit d'office ou augmente les crédits qui s'y rapportent s'ils lui paraissent insuffisants; des règles tutélaires

analogues consacrent d'ailleurs une semblable distinction parmi les dépenses incombant au département et à certains établissements publics.

On conçoit que le législateur n'a pu prévoir dans une énumération limitative toutes les dépenses facultatives de la commune; on ne saurait donc en faire l'analyse, l'instruction du 20 juin 1859 cite seulement à titre d'exemple certains frais d'administration : comme les indemnités de représentation accordées aux maires, l'entretien des biens communaux, les charges occasionnées par les services de salubrité, de sûreté, de voirie, d'assistance publique qui n'auront pas été déclarées obligatoires par un texte spécial. Les dépenses obligatoires sont au contraire limitativement prévues par l'article 136 de la loi municipale du 5 avril 1884, elles correspondent les unes à des services d'intérêts locaux, d'autres à des services d'intérêts généraux; d'autres enfin participent de ces deux caractères suivant les conditions où elles se présentent; on voit ainsi réapparaître pour les dépenses communales la double distinction de la commune, groupements d'intérêts locaux et démembrement de l'État.

I

Parmi les dépenses obligatoires qui sont exécutées dans un but d'intérêt local il en est qui sont occasionnées par le personnel indispensable au fonctionnement des services communaux les plus importants :

personnel fiscal, pour le traitement du receveur municipal, ou du préposé en chef de l'octroi; et dans certains cas, personnel de police pour le traitement du garde-champêtre, pour le traitement et les frais de bureau du commissaire de police et pour la rémunération de tous les employés du service d'ordre dans les villes de plus de quarante mille habitants; se rattachent encore aux dépenses occasionnées par le personnel, les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées, sans que d'ailleurs aucun texte n'oblige les communes à prévoir ou à organiser un service de retraites en faveur de ses employés. D'autres dépenses obligatoires sont relatives au matériel; elles concernent notamment l'entretien d'un Hôtel de Ville ou d'une salle pour en tenir lieu, les frais de bureau et d'impression destinés au service communal, les imprimés fournis par les préfets, l'entretien des archives communales ainsi que des collections et documents officiels dont la garde est confiée au maire, l'abonnement au bulletin des lois ou au journal officiel des communes, l'établissement et conservation des plans d'alignement et de nivellement, enfin les contributions sur les biens communaux. De ces dépenses de matériel on peut rapprocher les dépenses occasionnées par certains travaux d'intérêt local, tels que : clôture, l'entretien et la translation des cimetières aux cas prévus par la loi et d'une manière générale les dépen-

ses de la voirie ainsi que celles relatives aux chemins ruraux reconnus. Néanmoins les dépenses de voirie n'ont le caractère obligatoire qu'autant qu'elles ne dépassent ni les limites de la contribution communale fixées par le Conseil général, ni les ressources ordinaires de la commune auxquelles pourront être ajoutés d'office cinq centimes additionnels aux quatre contributions directes et trois journées de prestations en nature.

II

Telles sont les principales dépenses obligatoires qui correspondent à des besoins purement locaux. Si l'on envisage la commune de son second point de vue qui lui donne le caractère d'un démembrement de l'État, les dépenses obligatoires qui lui incombent de ce chef ne sont pas moins nombreuses. Et tout d'abord la commune doit supporter une large part des dépenses occasionnées par l'assistance publique que l'on peut considérer comme une charge devant revenir normalement à l'État de par sa nature. La loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, du 13 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, du 15 février 1902 sur la santé publique, des 27 et 28 juin 1904 sur les enfants assistés, du 14 juillet 1905 sur les vieillards infirmes et incurables méritent d'être citées à cet égard. Tantôt le service est purement communal, subventionné par l'État ou le département suivant des barèmes établis dans les textes législatifs, tantôt le service est dépar-

temental, mais reçoit outre les ressources départementales qui y sont spécialement affectées des allocations provenant des communes et de l'État.

En sa qualité de démembrement de l'État, la commune devait anciennement faire face à une grande partie des dépenses de l'instruction primaire; mais la loi du 15 juillet 1889 a transféré à l'État la plupart des dépenses du personnel de l'instruction primaire en même temps qu'elle lui cédait en contre-partie les centimes additionnels départementaux et communaux qui s'y trouvaient affectés actuellement : Les dépenses ordinaires de l'instruction primaire à la charge de la commune concernent à peu près uniquement le matériel : frais de chauffage et d'éclairage des écoles, acquisition, entretien et renouvellement du mobilier scolaire, entretien de la location des bâtiments; à l'égard du personnel, la commune n'a plus guère à supporter qu'une indemnité de résidence quand sa population dépasse un certain chiffre. Elle doit encore pourvoir aux frais d'édification des bâtiments scolaires; elle reçoit à ce titre des subventions de l'État et du département. Les dépenses communales pour l'instruction primaire ont donc dans leur ensemble été très réduites. Dans un autre ordre d'idées la loi du 9 décembre 1905 a fait bénéficier les communes d'une notable économie en supprimant l'indemnité de logement aux curés et autres ministres du culte et en retirant le caractère obligatoire aux grosses répa-

rations des édifices du culte qui autrefois incombait à la commune en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique. Mais en l'espèce, il y eût suppression totale de ces services et non transfert à l'État, si bien qu'à l'heure actuelle, l'indemnité de logement n'existe plus, et que par ailleurs, on ne disposerait d'aucun moyen pour contraindre une municipalité récalcitrante à réparer une église menaçant ruine. Par contre une foule de dépenses d'intérêt général ont conservé sans modification sensible leur caractère obligatoire que la plupart possédaient de longue date : c'est le cas notamment de certains frais relatifs aux élections, qu'il s'agisse de la réunion des assemblées électorales se tenant dans la commune, de la confection des cartes électorales pour des élections communales, ou du fonctionnement des conseils de prud'hommes et chambres consultatives des arts et manufactures; c'est le cas encore de quelques prélèvements destinés à indemniser l'État de certains services qu'il accomplit pour le compte de la commune, comme les indemnités allouées à l'administration des contributions indirectes pour la rémunérer de sa surveillance à l'intérieur des villes soumises aux droits d'octroi; c'est le cas enfin des frais de recensement quinquennal, des frais d'établissement des registres de l'état civil et du loyer ainsi que de la réparation du local nécessaire au logement des brigades de gendarmerie.

III

Telles sont les dépenses obligatoires de la commune qui pourvoient à des services d'intérêt général; il semble qu'elles s'opposent tout naturellement aux charges d'intérêt local, et que l'on ne puisse concevoir des dépenses rentrant éventuellement dans la première ou dans la seconde catégorie. L'article 136 de la loi du 5 avril 1884 prévoit néanmoins des dépenses qui peuvent se présenter avec l'un ou l'autre de ces caractères : c'est ainsi que toute dette quelle qu'en soit l'origine, service local ou général, pourvu qu'elle soit exigible et régulièrement constatée, peut être inscrite d'office sur réclamation du créancier. On peut encore citer comme pouvant avoir un caractère d'intérêt local ou d'intérêt général suivant les cas, les dépenses qui ont été occasionnées par un refus du maire de faire un acte prescrit par la loi : c'est ainsi que si un maire refusait de publier les rôles des contributions directes, de délivrer un alignement sur la voie publique, les frais qui seraient entraînés par les actes de contrainte du préfet, ou par le délégué spécial nommé à cet effet seraient des dépenses obligatoires pour la commune.

§ 3. — ÉTABLISSEMENT DU BUDGET COMMUNAL

Toutes ces dépenses obligatoires, qu'elles revêtent un caractère d'utilité purement locale, ou qu'elles

soient édictées dans l'intérêt général, doivent pour l'ordre des finances et pour la sauvegarde des lois et règlements de toute nature être groupées de même que les dépenses facultatives dans un budget annuel établi suivant une procédure spéciale et présentant par ailleurs avec divers développements la totalité des recettes communales. La procédure qui préside à l'établissement de ce budget se déroule en une double série de formalités : les unes accomplies par les autorités locales font apparaître la commune sous sa forme primitive d'un groupement d'intérêts locaux agissant avec une certaine autonomie et les autres au contraire requises de l'autorité supérieure rappellent comment la commune se rattache à l'État par les liens de dépendance qui constituent la tutelle administrative.

I

Le premier groupe de formalités correspond à la préparation et au vote du budget communal.

De même que dans toute société privée ou dans toute personne morale du droit public, la préparation du budget appartient au pouvoir exécutif, en l'espèce, au maire; celui-ci consulte d'une part les budgets antérieurs qui le renseignent sur les recettes et sur les dépenses ayant un certain caractère de fixité, et d'autre part, il cherche à évaluer les ressources et les charges qui ne se sont pas encore présentées dans le passé; il cumule les fonctions qui pour le

budget de l'État incombent d'une part à tous les ministres pour les dépenses qui les concernent, et d'autre part au ministre des Finances pour les dépenses de son département et pour les recettes destinées à réaliser l'équilibre général.

Mais le maire pour la commune, de même que les ministres pour l'État, ne possède en la matière aucun pouvoir de décision; il propose seulement un budget en équilibre; l'assemblée délibérante, le Conseil municipal, peut modifier ce projet comme bon lui semble; elle possède un droit de souveraineté comparable en ce point à celui du Parlement, mais restreint dans son étendue par toutes les règles de la tutelle administrative; car seule une intervention de l'autorité supérieure peut rendre le budget exécutoire.

II

Et c'est à ce propos qu'intervient la seconde série des formalités nécessaires à l'établissement définitif du budget. Les autorités locales si elles étaient livrées entièrement à elles-mêmes commettraient en effet, fatalement par défaut d'expérience des actes contraires aux principes d'une bonne gestion financière. Tel serait notamment le vote d'un budget dont les recettes ne balanceraient pas les dépenses ou dont l'équilibre ne serait qu'apparent. Il faut en outre, assurer l'exécution générale des lois et règlements: à ce titre l'autorité supérieure contrôle les dispositions

de toutes natures contenues dans le budget ; son action porte par exemple sur le régulier établissement des recettes : celles-ci doivent en effet être prévues par la loi originelle qui en a établi le principe et se trouver mentionnées dans la loi annuelle de finances qui en autorise la perception et qui parfois en fixe la quotité maxima. L'autorité supérieure s'assure que tout est régulier à ces divers points de vue et accorde ou refuse son approbation selon qu'elle juge le budget convenablement établi ou qu'elle en critique les principes ou même le détail. L'approbation est donnée soit par le préfet qui n'a pas à consulter le Conseil de préfecture à cet effet, soit par décret rendu après avis du ministre de l'Intérieur suivant que les recettes ordinaires de la commune ont été inférieures ou supérieures à trois millions de francs pendant les trois dernières années.

L'arrêté préfectoral ou décret d'approbation permet en outre à l'autorité supérieure de s'assurer que la commune s'acquitte de tous les services faisant pour elle l'objet d'une dépense obligatoire. Dès lors, si le Conseil municipal n'a pas voté de crédit pour une dépense obligatoire ou s'il n'a voté que des crédits insuffisants l'allocation est inscrite d'office par l'arrêté du préfet qui doit cette fois consulter le Conseil de préfecture, ou par le décret approbatif ; néanmoins avant de recourir à cette mesure il faut que le Conseil municipal ait été appelé à prendre une

délibération spéciale et qu'il ait refusé d'ouvrir les crédits nécessaires. Quand l'autorité supérieure impose ainsi une dépense nouvelle, elle détruit l'équilibre budgétaire; il faut dès lors qu'elle organise des ressources pour le rétablir : à cet effet, elle peut recourir à une double méthode : diminuer les dépenses originelles ou augmenter les recettes; elle fait usage du premier procédé en réduisant ou en supprimant les allocations prévues pour dépenses facultatives, mais cela n'est possible que si le budget fait emploi de ressources extraordinaires (1). Dans le cas contraire, elle n'aurait aucun moyen de couvrir la dépense inscrite d'office si elle ne disposait de la faculté d'augmenter les recettes : à cet effet, si le Conseil municipal après mise en demeure n'a pas voté les ressources nécessaires, une contribution extraordinaire est imposée d'office sous forme de centimes additionnels aux quatre contributions directes; cette contribution est instituée par décret, même dans le cas où la commune ayant moins de trois millions de francs de recettes ordinaires le budget est approuvé par le préfet. La loi de finances établit une limite maxima à la valeur de ces centimes dont seule une autorisation législative spéciale peut autoriser le dépassement. Des règles

(1) Art. 145, L. 6 an 1884, alinéa 2. Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires soit facultatives, les allocations portées au dit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.

particulières régissent certaines dépenses et certaines recettes inscrites et imposées d'office; tel est le cas des charges occasionnées par la vicinalité ainsi que des ressources correspondantes.

Toutes ces règles qui président à l'établissement du budget communal devraient avoir un caractère assez rigoureux pour ne pas comporter d'exception. Mais il faut compter avec les événements imprévus qui nécessitent inopinément des dépenses nouvelles; et aussi avec l'imprévision résultant du défaut de clairvoyance des autorités locales ou de leur optimisme volontaire.

1^o

Si la dépense qui devient ainsi subitement nécessaire sans avoir fait l'objet d'un crédit spécial, est de minime importance et si le Conseil municipal ne l'a pas formellement écartée dans ses délibérations, elle peut être exécutée comme dépense imprévue et être imputée à un crédit ouvert spécialement avec cette rubrique pour une somme déterminée; le maire rend alors compte à la première session du Conseil municipal des dépenses exécutées à ce titre et il doit les justifier en détail. Quant aux pouvoirs de l'autorité supérieure, ils se réduisent à un simple contrôle sur le crédit ouvert en bloc pour toutes les dépenses imprévues; encore le contrôle est-il restreint car l'autorité supérieure ne pouvait réduire ou rejeter lors de l'appro-

bation du budget les allocations portées à ce crédit qu'au seul cas où les recettes ordinaires après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires ne permettraient pas d'y faire face.

Les crédits pour dépenses imprévues qui conviennent particulièrement bien aux comptabilités locales n'existent pas pour les services de l'État; en effet si l'on ouvrait un crédit d'un montant élevé pour dépenses imprévues de chaque ministère, la spécialité par chapitre et le contrôle parlementaire pourraient se trouver gravement atteints par les besoins de toutes sortes auxquels il serait affecté; par contre si on y inscrivaient que des allocations faibles, il ne serait plus d'aucune utilité.

2^o

Le Conseil municipal vote en cours d'exercice sous le nom d'autorisations spéciales les allocations supplémentaires nécessaires à couvrir les dépenses inopinées dont le montant est trop considérable pour être imputé sur le crédit pour dépenses imprévues. Ces autorisations spéciales sont comparables sur quelques points aux crédits additionnels du budget de l'État. Mais une différence profonde de principe les en sépare; en aucun cas elles ne peuvent être accordées en l'absence de l'assemblée délibérante. Cette différence résulte de ce que les dépenses communales inopinées ne présentent pas comme les dépenses nationales un caractère d'urgence assez grand pour ne pas

pouvoir être suspendues jusqu'à la réunion de l'assemblée délibérante; le crédit pour dépenses imprévues atténue d'ailleurs en partie les inconvénients qui auraient pu résulter de cet ordre de choses. Une convocation extraordinaire du Conseil municipal pourrait même être requise éventuellement pour allouer les crédits nécessaires.

Mais du fait que l'on sollicite toujours un vote du Conseil municipal, il résulte que l'on met à nouveau en mouvement la première des phases de la procédure budgétaire; la seconde pour ne pas consacrer l'exception aux principes généraux doit la suivre tout naturellement, c'est ce qui explique que chaque autorisation spéciale doit être approuvée par l'autorité supérieure suivant les mêmes distinctions que le budget primitif.

3^o

Malgré tout, les autorisations spéciales ont bouleversé le budget primitif; il faut les refondre en un document unique qui donne une situation d'ensemble; c'est l'objet du budget supplémentaire qui fait aussi lui-même si besoin est quelques additions de crédit; il résume en même temps, pour balancer toutes les dépenses qu'il contient, toutes les recettes qui n'auraient pas été prévues au budget primitif; on profite en outre de ce qu'il est un acte en quelque sorte rectificatif du budget primitif pour lui faire reporter toutes les recettes ou dépenses qui n'auraient pu

être exécutées avant la clôture de l'exercice précédent.

Aucun acte analogue ne peut modifier le budget primitif de l'État dont la structure trop complexe et les services trop étendus ne peuvent se prêter en cours d'exercice à de tels bouleversements.

Le budget supplémentaire qui est approuvé comme le budget primitif est voté à la session de mai de l'exercice en cours, c'est-à-dire un mois après la clôture de l'exercice précédent, un an après le vote du budget en cours, quatre mois après son ouverture. Il peut donc se faire que des autorisations spéciales soient nécessaires après le vote du budget supplémentaire; dans ce cas elles seraient simplement résumées dans un tableau récapitulatif avec les actes qui les approuvent.

Les dépenses qui n'ont pas été prévues, lors de l'établissement du budget peuvent donc être selon les cas, imputées sur le crédit pour dépenses imprévues, faire l'objet d'autorisations spéciales ou motiver une disposition particulière du budget supplémentaire; mais dans tous les cas on a respecté les droits des pouvoirs locaux et ceux de l'autorité supérieure, qui par le concours de leur action combinée ont autorisé en cours d'exercice des dépenses nouvelles, comme elles ont établi à l'origine un budget prêt à entrer dans la phase de son exécution.

§ 4. — EXÉCUTION DU BUDGET COMMUNAL

L'exécution du budget se traduit par un double afflux de sens contraires. Ce sont d'une part, des recettes à constater et à percevoir; ce sont d'autre part, des dépenses à engager, à liquider, à ordonnancer et à payer. Il semblerait à première vue qu'une sage administration financière, dominée par des principes d'ordre et d'économie recommanderait de confier cette exécution tout entière aux mains d'une seule personne responsable : des principes d'ordre pourraient faire croire que l'unité dans la gestion serait la meilleure base pour un contrôle solide; des principes d'économie tendraient vers la simplification des services afin de les rendre moins dispendieux pour les faibles ressources que possèdent les communes d'importance réduite. Mais au nom de l'ordre tout d'abord, si une même personne possédait le droit d'ordonnancer une dépense et de la payer, on pourrait craindre de la voir succomber aux attraites d'une fraude facile; et même son honnêteté fut-elle au-dessus de tout soupçon, peut-être serait-il moins bon administrateur en étant en même temps comptable, soit que les qualités d'un état nuisent à celles de l'autre, soit que la crainte perpétuelle d'une trop lourde responsabilité devienne pernicieuse à la liberté de l'initiative; en outre, au nom de l'ordre encore, le contrôle est plus puissant, si au lieu d'avoir une base unique, il repose

sur la double comptabilité de deux organisations parallèles. Quant aux principes d'économie, les faibles ressources de certaines communes ne sont pas non plus un obstacle à dédoubler le service de l'exécution de leur budget, puisqu'on pouvait en confier une part à des agents qui se contentent comme rémunération du simple honneur que leur confère leurs fonctions. On a donc décidé qu'une double catégorie d'agents serait chargés d'exécuter le budget avec des fonctions incompatibles, les administrateurs d'une part, les comptables de l'autre; cette dualité et cette incompatibilité, générales d'ailleurs dans toutes nos finances publiques, ont amené à confier les fonctions administratives communales au maire et celles de comptable au receveur municipal: chacun résume dans son intervention successive toutes les phases par lesquelles passe l'exécution du budget communal.

I

1^o Au maire est réservé tout d'abord à l'endroit des recettes un rôle variable selon la nature des produits; s'il s'agit des ressources se rattachant aux contributions de l'État, les fonctions qu'il exerce à leur égard se confondent avec celles qui lui reviennent pour le principal de ces mêmes impôts: il publie les rôles des contributions auxquelles se rattachent les centimes additionnels communaux dont une part est abandonnée à la commune. Mais pour les recettes pure-

ment communales, ses attributions peu étendues varient suivant différents cas d'espèce : tantôt il approuve le rôle dressé par le receveur municipal et rendu exécutoire par le préfet : il agit ainsi à l'égard des droits perçus dans la forme des contributions directes avec toutes les conséquences qui en dérivent : c'est le cas notamment des taxes sur les chiens, taxes d'affouage, de balayage, de pavage ou d'établissement des trottoirs ; tantôt à l'endroit de certains produits communaux pour lesquels la loi n'a pas prévu de mode spécial de recouvrement, il dresse un état approuvé par le préfet ou le sous-préfet et qui forme titre exécutoire, à moins que ce titre n'existe déjà antérieurement sous une autre forme ; ce peut-être par exemple un bail qui a été passé par le maire sur ordre du Conseil municipal et par approbation de l'autorité inférieure dans certains cas. Par contre le maire n'intervient en aucune façon pour le recouvrement de diverses taxes purement communales, tels que les droits perçus au comptant, les droits de place, droits d'octroi dont la nature ne se prête pas par avance à la rédaction d'un titre de perception.

2^o Ainsi, le maire agit de façons diverses pour les recettes selon la nature des produits ; ses attributions à l'égard des dépenses sont au contraire invariables, quel qu'en soit l'objet. Cette différence tient à ce que les recettes constituées en majeure partie par des impôts doivent toujours s'adapter à la matière impo-

sable et revêtir à cet effet des modalités diverses qui lui permettent de l'atteindre plus sûrement; les dépenses au contraire, quel qu'en soit l'objet, sont plus aptes à passer toujours par des formalités identiques. Le rôle du maire à l'égard des dépenses communales est en principe le même que celui de tout administrateur dans n'importe quel service public.

a) Il faut tout d'abord prévoir les besoins, traiter avec des entrepreneurs, c'est l'engagement de la dépense; à cet effet le maire jouit de toute liberté d'action dans la limite des crédits ouverts au budget. Mais la différence de ce qui se produit dans les départements ministériels, cet acte ne fait l'objet d'aucun contrôle spécialement organisé, le maire en effet, tenant son mandat de l'élection n'est que l'émanation du Conseil municipal; partant, il est relativement peu suspect de ne pas se conformer à sa volonté, tandis qu'un ministre nommé par le pouvoir exécutif est toujours considéré par l'autorité législative avec une certaine défiance; de plus les dépenses communales ne présentent pas une importance ni une urgence assez considérables pour mériter l'organisation d'un tel contrôle.

b) Lorsque le service qui a motivé l'engagement de la dépense a été accompli, et que le créancier vient réclamer le paiement des sommes dont la commune lui est redevable, le maire liquide la dépense au vu des pièces attestant qu'il y a en sa faveur droits

acquis en vertu de service fait; il agit ici comme le ferait tout administrateur préposé à un service public. Les pièces justificatives à fournir en l'occurrence sont arrêtées par des textes spéciaux : on pouvait craindre en effet, que si le maire avait été seul juge d'en arrêter la liste, il eut été exposé par négligence à n'en exiger que d'insuffisantes.

c) La liquidation amène au seuil du dernier acte du maire dans l'exécution des dépenses; l'ordonnancement ou mandatement : c'est la confection du titre à l'aide duquel le créancier peut se faire payer; mais ici d'importantes différences sont à signaler avec les dépenses de l'État. En effet, pour les services de l'État, si un recours contre le refus ou l'absence de liquidation est ouvert aux créanciers, il n'existe pas de moyen pour suppléer au défaut d'ordonnancement. Au contraire, partant de cette idée que les capacités professionnelles d'administrateur municipal peuvent parfois être incomplètes chez les maires des communes de faible importance, on a établi en faveur des créanciers de la commune un double moyen de se faire payer sans mandat du maire : si tout d'abord la dépense correspond à un crédit inscrit au budget et si elle a fait l'objet d'une liquidation régulière, le préfet en Conseil de préfecture peut prendre un arrêté qui tient lieu de mandat; le second moyen suppose que le créancier est porteur d'un titre exécutoire : c'est la vente des biens de la commune, biens mobi-

liers ou immobiliers non affectés à un service public, mais il faut un décret pour déterminer les formes de cette vente qui dès lors est très différente d'une saisie ordinaire où le simple titre exécutoire permet au créancier de se faire désintéresser. La vente n'a lieu que si la commune ne peut se libérer par d'autres moyens; l'autorité supérieure dispose du choix des procédés à employer. Elle a pu même déjà au moment où elle approuvait le budget avant son exécution, inscrire d'office la dette exigible en tant que dépense obligatoire.

II

Après l'ordonnancement des dépenses s'arrête donc le rôle du maire qui a été de même suspendu au seuil de la perception des recettes; il ne paie pas les dépenses et ne recouvre pas les recettes, car c'est là le double point de départ des fonctions de comptable qui doivent lui rester étrangères. Le receveur municipal est seul chargé du maniement des deniers communaux; mais ce n'est pas à dire qu'il existe toujours un agent spécial préposé uniquement aux services principaux.

Seules les communes dont les revenus dépassent un certain chiffre peuvent avoir un comptable particulier, encore n'est-ce qu'une simple faculté; il leur est loisible de ne pas en user; elles retombent alors sous le régime des communes moins importantes qui, pour ne pas avoir à entretenir un fonctionnaire spécial,

confient le maniement de leurs deniers à un comptable de l'État, au percepteur de leur région. Le percepteur-receveur agissant comme le receveur municipal et le receveur spécial exercent des attributions identiques d'une manière générale. Aussi désigne-t-on communément sous le titre de receveur municipal l'un ou l'autre de ces agnts; seules quelques différences relatives notamment aux règles de nomination, de traitement, ou de contrôle sont à signaler, elles sont examinées tour à tour au cours de cet ouvrage.

1^o Le recouvrement des recettes est opéré d'une manière variable selon la nature qui leur est propre : pour celles appartenant à la commune comme démembrement de l'État (centimes additionnels ou parts d'impôts) le receveur municipal se borne à recevoir du comptable de l'État la part qui revient à la commune; un percepteur-receveur n'aura donc en l'espèce de rapports qu'avec lui-même et il se contentera d'une simple passation d'écritures créditant la commune et débitant l'État. Au contraire, la plupart des ressources qui appartiennent en propre à la commune au titre de groupement d'intérêts locaux, taxes communales ou revenus domaniaux motivent une intervention plus large du receveur municipal qui doit exercer personnellement, sous sa responsabilité pécuniaire, toutes les poursuites nécessaires contre les redevables. Les règles relatives à cette responsabilité seront examinées dans un chapitre ultérieur.

2^o Le receveur municipal pour la perception des recettes, agit après le maire, mais ne le contrôle pas, au contraire, on a profité de son action distincte de celles des maires pour en faire un agent de contrôle sur les dépenses; et ici comme pour les services de l'État, du département, des colonies et des établissements publics, le comptable, sous peine d'engager sa responsabilité pécuniaire, ne peut procéder au paiement avant d'avoir vérifié la régularité de la dépense qui le concerne; le manque de crédit, des pièces justificatives incomplètes ou non conformes aux nomenclatures réglementaires, l'opposition d'un créancier, lui sont dès lors autant de raisons pour refuser un paiement. Mais certaines particularités sont à retenir pour la comptabilité communale : l'une d'elles distingue le receveur municipal d'un comptable de l'État et le rapproche en même temps des comptables des départements, des colonies et des établissements publics : il refuse de payer s'il ne dispose pas de fonds appartenant en quantité suffisante à la commune; en effet, d'une part celle-ci ne possède pas comme l'État des ressources de Trésorerie capables de combler des déficits momentanés et d'autre part, l'État ne consent pas d'avances en sa faveur. Une seconde particularité est toute spéciale à la commune et ne se rencontre ni dans la comptabilité des localités ni dans celle des établissements publics. L'ordonnateur, le maire ne peut vaincre le refus de paiement du

comptable même si ce refus est basé sur l'irrégularité ou l'absence de certaines pièces justificatives; il ne possède pas le droit de réquisition. On a estimé en effet que les dépenses communales n'étaient pas de nature à se présenter avec un caractère d'urgence assez grand pour motiver cette mesure extrême; on a jugé en outre que les fonctions électives du maire pourraient incomber dans les petites communes à des personnes dont les compétences administratives n'auraient pas toutes les garanties voulues pour exercer un tel pouvoir. Néanmoins, pour éviter des refus de paiement trop fréquents qui entraveraient le régulier fonctionnement des services, on dispose d'un moyen pour vaincre la résistance du comptable, au cas où son refus serait basé sur le manque de conformité des pièces justificatives avec les nomenclatures; dans ce cas, afin de rendre le paiement possible, le ministre de l'Intérieur pourrait se concerter avec le ministre des Finances pour les compléter. Mais, en l'espèce, il n'y a pas eu exercice du droit de réquisition puisque d'une part, le ministre ne substitue pas sa responsabilité à celle du payeur, comme le fait un ordonnateur requérant, et que, d'autre part le comptable doit toujours examiner la conformité des pièces justificatives avec la nouvelle nomenclature.

Ainsi, le receveur municipal contrôle le maire avec plus de rigueur qu'aucun comptable ne le fait à l'égard de son ordonnateur, puisque le droit de réquisition ne

peut jamais amoindrir son action. Mais il y a plus; car ses attributions dépassent celles qu'il détient comme simple agent d'exécution du budget; sans parler de la garde des fonds qui lui incombe comme à tout receveur ou payeur, il doit d'après l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire, an XII, veiller à la conservation des biens et des droits de la commune; on a voulu par là confier la garde de ces intérêts, qui exigent une surveillance constante, à l'agent local le plus éclairé sur les questions de finances et dont les fonctions rémunérées permettent d'engager la responsabilité pécuniaire; le manque de compétence technique et le mandat gratuit du maire ne permettaient pas de confier cette besogne à ce dernier; en l'écartant de cette tâche on continuait en outre de respecter le grand principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et des fonctions de comptable qui avait déjà servi au cours de l'exécution du budget comme base à un précieux contrôle sur la dépense.

§ 5. — INDICATIONS SOMMAIRES SUR LE CONTROLE DU BUDGET COMMUNAL

Ce principe devait encore être par ailleurs la source d'autres contrôles qui font de nouveau apparaître la commune tantôt comme jouissant d'une certaine autonomie en tant que groupement d'intérêts locaux,

tantôt comme rattachée à l'État auquel elle emprunte quelques-uns de ses organes de contrôle.

I

1^o Si l'on se place au premier point de vue, l'intervention des autorités locales se manifeste tout d'abord par des actes de contrôle qui interviennent pendant l'exécution du budget : c'est ainsi que le maire est surveillé par le Conseil municipal, auquel il doit rendre compte notamment en cours d'exercice de l'emploi de crédit pour dépenses imprévues ; de son côté, sous le contrôle du Conseil municipal et de l'autorité supérieure, il doit surveiller la gestion du receveur municipal : il y a là en quelque sorte la contre-partie de l'action puissante exercée par le comptable vérifiant la régularité de la dépense, mais une contre-partie dont les règles sont bien peu précises et la portée très réduite ; le maire en effet, sans responsabilité pécuniaire, n'a en l'espèce qu'une obligation vague et aucun règlement n'en a formulé le détail d'une façon explicite ; ses connaissances techniques insuffisantes rendraient d'ailleurs la plupart du temps son rôle illusoire.

2^o Aussi les autorités locales jouissent-elles par elles-mêmes d'autres instruments de contrôle qui interviennent lorsque les opérations budgétaires sont terminées et que l'exercice est définitivement clos. Le maire en effet, d'une part, et le receveur municipal, d'autre part, tiennent une comptabilité rigou-

reuse des opérations qu'ils effectuent; ces deux comptabilités parallèles sont reliées par des relevés périodiques des recettes recouvrées et des dépenses payées que le receveur municipal adresse au maire. Dès lors, se basant sur leurs écritures respectives, l'ordonnateur d'une part et le comptable d'autre part, sont en mesure de dresser chacun un compte complet retraçant les différentes phases par lesquelles est passée l'exécution du budget; par suite on pourra rechercher dans le rapprochement des deux comptes une concordance qui sera une garantie sérieuse de leur régularité; cette garantie est d'ailleurs particulièrement intéressante à l'endroit de l'ordonnateur qui n'est justiciable d'aucune juridiction et, qui n'a qu'une responsabilité morale et non pécuniaire; le maire subira ainsi dans sa comptabilité d'une manière indirecte le contre-coup de tous les contrôles qui obligent le comptable à justifier en détail de toutes ses opérations devant un tribunal investi du droit de prononcer contre lui des sanctions pécuniaires. Ce rapprochement des deux comptes est d'ailleurs d'une pratique générale; il est effectué aussi bien pour les opérations budgétaires de la commune, que pour celles de l'État, du département et des établissements publics; il n'a nulle part le caractère d'un jugement, mais d'une simple déclaration de conformité, cependant des particularités sont à signaler pour l'État, qui n'existent pas dans la commune; la concordance des comptes

des comptables du Trésor et de ceux des ministres est recherchée par la Cour des Comptes qui rend à cet effet des déclarations générales de conformité; ce document joint à plusieurs autres instruit le Parlement qui dans la loi de règlement consacre par une sanction ultime la régularité des opérations d'un exercice déterminé, et met en jeu la responsabilité politique des ministres. Dans l'organisation communale au contraire, comme dans celle du département et des établissements publics, organisations moins complexes et moins vastes que celle de l'État, le rapprochement du compte de l'ordonnateur et de celui du comptable n'est pas opéré par le juge des comptes; l'autorité budgétaire, le Conseil municipal, y procède elle-même; d'ailleurs, elle n'intervient pas après le jugement du compte, mais avant lui; et au lieu de recevoir un travail tout préparé des mains du juge des comptes, cette autorité budgétaire aménage au contraire par avance la besogne de ce dernier; à cet effet, en présence des deux comptes, après avoir apprécié les agissements du maire responsable moralement devant elle, elle consigne sur le compte du comptable ses observations personnelles qui sont transmises avec le compte au juge financier.

II

Et c'est d'ailleurs là le dernier acte de contrôle émanant des autorités locales; mais une bonne admi-

nistration financière exige pour son régulier fonctionnement des contrôles plus précis, plus techniques en quelque sorte; on ne pouvait en confier le soin qu'à des fonctionnaires communaux spécialement préposés à ce service, puisqu'on trouvait déjà trop dispendieux d'instituer un receveur municipal spécial dans les communes de faible importance. Aussi eut-on recours à certains organes de l'État qui exercent un contrôle administratif et un contrôle judiciaire.

1^o Le contrôle administratif n'aurait pas trouvé de garanties suffisantes dans les tournées trop rares de l'inspection générale des finances; d'autre part, on ne pouvait pas songer à soumettre les communes à la surveillance de la direction générale de la comptabilité publique du ministre des Finances. Les communes si nombreuses auraient amené une complexité excessive dans les écritures centrales. Aussi a-t-on cherché à faire d'un agent de l'État, proche de l'administration locale, le véritable pivot de tout le contrôle administratif : on choisit le receveur des finances, cet agent a connaissance de tous les titres de recette qui sont remis au receveur municipal, il est informé des crédits ouverts par le budget et les autorisations spéciales, il reçoit des relevés périodiques d'écritures, fait des vérifications sur place, dispose de sanctions disciplinaires, il vérifie le compte du receveur municipal avant et après l'examen du Conseil municipal; il notifie au comptable l'arrêt du juge des comptes. Son

rôle est d'ailleurs à très peu de chose près le même, qu'il s'agisse d'un receveur municipal spécial ou d'un receveur-percepteur; dans les deux cas il a pour principal objet de préparer le jugement du compte qui doit ajouter la plus efficace de toutes les sanctions aux contrôles qui l'ont précédé.

Mais de même que le contrôle administratif de la commune ne pouvait être confié à la direction générale de la comptabilité publique, de même le contrôle judiciaire ne pouvait incomber au moins pour sa totalité à la juridiction qui connaît des comptes de l'État à la Cour des Comptes; aussi s'est-on adressé au Conseil de préfecture qui outre les autres fonctions qu'il exerce comme organe de l'État et du département, statue sur les comptes des communes dont les ressources ordinaires sont inférieures à trente mille francs; dès que ces revenus dépassent cette somme pendant trois années consécutives, la Cour des Comptes devient compétente en premier et dernier ressort; mais si ses jugements sont sans appel, la Cour reste par contre juge d'appel à l'encontre des arrêtés du Conseil de préfecture; ces règles ont été étendues aux établissements publics de bienfaisance et aux communes des colonies et de l'Algérie pour lesquelles les conseils locaux sont compétents dans des cas comparables à ceux où le Conseil de préfecture statue en France. Le juge se prononce sur la responsabilité pécuniaire du comptable pour la réalité et la régula-

rité des recettes et les dépenses comprises dans le compte et attestées par les pièces justificatives réglementaires. Il déclare le comptable quitte s'il n'a aucune reprise à faire valoir contre lui, ce qui ne peut se produire qu'au cas où un comptable sort de fonctions, car le reliquat d'un compte est toujours à reprendre au compte suivant; il le déclare en avance si le comptable a fait quelques avances de ses deniers personnels, il le déclare en débet s'il a commis des irrégularités.

Mais le rôle du juge des comptes va plus loin, il connaît en outre toutes les diligences que doit faire le comptable pour le recouvrement et la conservation des droits et créances de la commune conformément à l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire, an XII. A ce titre, il délivre quitus au comptable qui a satisfait à ces obligations et il apprécie le dommage causé à la commune en cas de négligence du receveur. Enfin, le juge des comptes fixe la responsabilité du comptable découlant de son rôle de gardien des fonds communaux. Une hypothèque légale et un cautionnement servent de garanties pour exécution du jugement. Toutes les questions concernant la responsabilité et le contrôle seront ultérieurement examinées en détail.

Le juge des comptes apparaît donc comme apportant la plus précieuse de toutes les garanties de contrôle; en effet, il intervient régulièrement chaque

année, il se base sur des faits précis révélés par un document dressé suivant des règles particulières, appuyé de justifications détaillées. Il dispose du droit d'infliger des peines pécuniaires qui sont la mesure exacte du dommage encouru par la commune. Et son seul objectif est le comptable, de même que le contrôle administratif du receveur des finances ne vise que le receveur municipal : le maire n'est atteint par ces contrats qu'indirectement, par contre-coup dans l'obligation qui lui est imposée de présenter un compte conforme à celui du comptable; le contrôle à forme technique, le plus efficace, celui qui emprunte ses organes à l'État atteint donc surtout le comptable, agent rétribué possédant des connaissances professionnelles, soumis à des obligations multiples; le receveur municipal, pivot du contrôle, est ainsi le centre de l'organisation financière de la commune. De là, sont nées toute une législation et une réglementation précises qui fixent certains principes applicables à la personne du receveur municipal.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA PERSONNE DU RECEVEUR MUNICIPAL

CHAPITRE PREMIER

État du fonctionnaire

§ 1. — COMMENT EST ENTENDU DANS LA COMPTABILITÉ COMMUNALE LE PRINCIPE GÉNÉRAL QUE LE MANIEMENT DES DENIERS COMMUNAUX EST CONFIE AU SEUL RECEVEUR MUNICIPAL. — INFRAC-
TION A CE PRINCIPE : GESTIONS OCCULTES ; DÉRO-
GATIONS : COMPTABLES SUBORDONNÉS.

I

Le maniement des deniers communaux doit être effectué par le seul comptable préposé à cet effet ; il n'y a là que l'application d'un principe général de la comptabilité publique.

La loi du 5 avril 1884 dispose à cet égard dans son article 153 § 1^{er} : « Les recettes et les dépenses com-
« munes s'effectuent par un comptable chargé seul,
« et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée

« de tous les revenus de la commune et de toutes les
« sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter
« les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à
« concurrence des crédits régulièrement accordés.»
Ces règles ainsi posées, les sanctions pour empêcher
le maniement des deniers communaux par des per-
sonnes autres que le comptable ne faisaient pas
défaut; le principe des gestions de fait ou compta-
bilité occultes répondait de longue date à cet objet;
ce principe est d'ailleurs d'une portée générale et il
s'étend aussi bien à l'État qu'aux localités et à la plu-
part des établissements publics. L'économie en est
très heureusement résumée dans l'article 25 du décret
du 31 mai 1862, qui dispose : « Toute personne autre
« que le comptable qui, sans autorisation légale, s'est
« ingérée dans le maniement des deniers publics, est
« par ce seul fait, constituée comptable, sans préju-
« dice des poursuites prévues par l'article 258 du Code
« pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les
« affaires publiques.

« Les gestions occultes sont soumises aux mêmes
« juridictions, et entraînent la même responsabilité
« que les gestions patentes et régulièrement décrites.

« Peut néanmoins, le juge à défaut de justifications
« suffisantes et lorsqu'aucune infidélité ne sera révélée
« à la charge du comptable, suppléer par des considé-
« rations d'équité à l'insuffisance de justifications
« produites. »

Ces dispositions sont brièvement rappelées par l'article 155 de la loi municipale. La conception qui en est le point de départ est la conséquence toute naturelle d'un principe d'ordre public; en vertu de ce principe, la production et le jugement d'un compte annuel, ou relatant des opérations de plus courte durée si le comptable est sorti de fonctions avant la fin de l'année, est obligatoire pour tout comptable de deniers publics, au même titre, par exemple, que l'autorisation budgétaire pour la perception d'une recette de l'acquittement d'une dépense; il en résulte que le maniement des deniers publics par une personne n'ayant pas qualité à cet effet entraîné pour celle-ci la nécessité de produire un compte conforme à celui qui aurait été présenté par un comptable régulier. Mais si les textes consacrent un principe précis, ils pèchent néanmoins par leur concision : notamment ils n'indiquent pas comment peuvent être résolus les différents cas qui sont susceptibles de se présenter. C'est ce qui explique l'élaboration de toute une doctrine de la comptabilité de fait, issue de la jurisprudence de la Cour des Comptes; cette doctrine s'applique à la comptabilité communale comme aux autres comptabilités : son examen détaillé sortirait du cadre de cette étude, il suffira seulement de rappeler ici quelles conditions doivent se trouver réunies pour qu'une personne puisse être déclarée comptable de fait à l'endroit de la commune; les res-

ponsabilités encourues et les règles de procédure feront l'objet de quelques indications ultérieures.

La gestion occulte existe, pourvu que deux conditions principales se trouvent réunies. Il faut qu'il y ait maniement de fonds, et que ce maniement soit opéré avec des deniers publics, de deniers communaux quand il s'agit de la commune.

1^o La gestion occulte suppose tout d'abord un maniement de fonds, ce qui éveille l'idée d'un encaissement et d'un paiement.

Mais il n'est pas nécessaire d'avoir effectué personnellement la recette et la dépense pour devenir comptable de fait; il suffit d'avoir eu les fonds à sa disposition, tel est le cas d'un maire délivrant un mandat pour une dépense qui n'a pas été faite, ou pour une dépense autre que celle qui a été faite : il s'agit en l'espèce, d'un mandat fictif : « cela suppose « un créancier imaginaire ou qui associant sa com-
« plicité à celle de l'ordonnateur consent à exagérer
« une facture ou à la dénaturer; les pièces étant régu-
« lières en la forme, le payeur ne peut refuser d'acquit-
« ter le mandat » (1). Si le maire a délivré un mandat fictif avec l'intention de commettre une fraude ou un détournement, il devient comptable de fait et de ce chef il encourt une responsabilité pécuniaire devant le juge des comptes de la commune; de plus, il est

(1) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 mai 1872.

justiciable des tribunaux correctionnels pour avoir commis un faux dans l'exercice de ses fonctions. S'il a simplement commis une faute pour éluder les règles de la comptabilité publique, il est encore comptable de fait, mais sa seule responsabilité pécuniaire est engagée; les tribunaux répressifs n'auront pas à connaître de cet acte qui n'a plus rien de délictuel. Enfin un mandat simplement erroné par suite de négligence ou d'ignorance, n'est pas considéré comme mandat fictif; le maire qui l'a délivré n'est donc pas comptable de fait; il n'est ni responsable pécuniairement, ni responsable pénalement, il est seulement coupable d'une erreur d'administration engageant sa responsabilité morale d'ordonnateur qu'il appartient au Conseil municipal d'apprécier. En dehors de toute idée de mandat fictif, serait encore constitué comptable de fait, sans avoir manié personnellement de deniers communaux, le maire qui enjoindrait à un industriel d'employer lui-même une subvention pour dégradation extraordinaire à la voirie, ou qui confierait à un banquier le soin de recouvrer une contribution et d'acquitter une dépense; l'industriel et le banquier agissant sur ordre du maire resteraient étrangers à toutes les conséquences de la gestion occulte, bien qu'ils aient seuls effectué les manèges de fonds.

Il peut arriver qu'une personne par un acte nécessairement frauduleux ait perçu une recette sans en

faire emploi pour un service public; cette simple détention de fonds publics ne saurait être appelée un maniement de deniers, puisque des deux éléments qui constituent le maniement, l'un d'eux, la dépense fait défaut; on admet cependant en général que cette détention donne lieu à gestion occulte.

2^o Au contraire, l'exécution d'une dépense par un particulier qui n'aurait pas perçu de recette au profit de la commune, donne simplement au particulier la possibilité d'exercer une action en restitution contre la commune et ne constitue pas un acte de gestion occulte; car il s'agit en l'espèce, de deniers privés; et le caractère de deniers publics propre aux fonds qui ont fait l'objet du maniement est le second élément indispensable à la constitution d'une comptabilité de fait; mais il y a parfois entre les deniers privés et les deniers publics une délimitation délicate à établir : celle-ci est l'œuvre de la jurisprudence qui touche différentes questions d'espèce : c'est ainsi que les sommes demandées par les maires pour la célébration de mariages en dehors des heures et jours réglementaires ont été considérés comme deniers privés (1), et que tous les fonds récoltés à titre privé ou personnel restent privés, bien que destinés à une œuvre d'intérêt public. Par ailleurs ne donne pas matière à comptabilité de fait, le maniement irrégulier

(1) Cour des Comptes, 18 février 1878.

lier des deniers des chambres de commerce ou des caisses des écoles; car ce dépôt du caractère de deniers publics, qui leur est généralement reconnu, ces fonds ne sont pas soumis aux règles générales de la comptabilité publique, et notamment ils échappent à la compétence du juge des comptes.

II

C'est ainsi que les textes ont posé le principe de la comptabilité occulte et que la Cour des Comptes en a fait ensuite l'analyse par sa jurisprudence; on sanctionnait ainsi par des règles très précises les empiètements éventuels des administrateurs et même des simples particuliers sur les attributions des comptables. Mais l'article 153 de la loi du 5 avril 1884, confiant au seul receveur municipal le droit et le pouvoir de manier les deniers communaux, apparaîtrait comme trop exclusif si on l'entendait au sens, que ce comptable devrait exécuter toutes les opérations par lui-même en restant privé de tout auxiliaire; le législateur ne l'a pas entendu ainsi, il existe des comptables subordonnés au receveur municipal; mais ceux-ci sont étroitement reliés à leur supérieur, auquel ils adressent périodiquement et à de très courts intervalles leurs fonds disponibles, ainsi que des relevés d'écritures accompagnés de toutes les justifications requises par des règlements spéciaux; le receveur municipal reprend dans son compte annuel de gestion

toutes les opérations effectuées par ces subordonnés, dont il demeure en principe entièrement responsable; ces comptables inférieurs n'ont pas en général à présenter de compte personnel au juge des comptes.

Les liens de dépendance qui unissent le receveur municipal à ces subordonnés comportent des règles diverses suivant les services; ces règles ont été modifiées à différentes époques pour rendre plus étroites les relations du comptable communal avec ses inférieurs.

1^o C'est le cas notamment des services de l'octroi : aux termes d'une ordonnance du 9 décembre 1814, il existait un comptable spécialement préposé au recouvrement des droits d'octroi, ce comptable possédait une responsabilité propre indépendante de celle du receveur municipal; il rendait compte seulement au maire de ses opérations, et aucun règlement n'exigeait de lui des justifications particulières. Il y avait là de trop graves dérogations aux principes généraux de la comptabilité publique, pour que le législateur de la Restauration si soucieux d'établir l'ordre dans les finances, ait pu les laisser subsister longtemps. Aussi l'ordonnance du 15 juillet 1824 décida-t-elle que les comptes du receveur de l'octroi seraient désormais soumis au jugement du Conseil de préfecture, sauf appel à la Cour des Comptes; mais il subsistait toujours un compte indépendant de celui du receveur municipal; aussi pour rétablir l'unité, l'ordonnance

du 23 juillet 1826 décida-t-elle que le receveur municipal reprendrait seul toutes les opérations de l'octroi dans sa comptabilité et dans son compte annuel de gestion; il est désormais un comptable centralisateur qui tous les cinq jours reçoit des relevés d'écritures et les justifications de son subordonné; c'est même lui seul qui acquitte les frais de perception.

2^o Une réforme comparable bien que beaucoup plus récente a rattaché entièrement à sa comptabilité les recettes et les dépenses des collèges communaux. Anciennement ces collèges, même au cas où ils étaient exploités en régie par la municipalité, jouissaient d'une indépendance financière presque complète, ils ne possédaient pas la personnalité morale et cependant leur budget était voté par le bureau d'administration qui approuvait aussi le compte administratif de principal; la comptabilité était tenue par un économe qui adressait au receveur municipal le seul solde final des opérations de l'exercice. Le régime consacrait une double dérogation aux principes généraux de la comptabilité publique, puisque d'une part le bureau d'administration jouait un rôle qui aurait dû échoir au Conseil municipal, et que d'autre part, le receveur municipal ignorait le détail des opérations faites par le collège et n'avait à justifier devant le juge des comptes que du résultat final de l'exercice.

Le décret du 7 janvier 1879 a bouleversé l'économie de ce système, en même temps qu'il rendait au Conseil

municipal le droit de voter le budget et de sanctionner le compte administratif du principal, sauf approbation du ministre de l'Instruction publique, il rattachait étroitement la comptabilité du collège à celle du receveur municipal, celui-ci désormais le seul comptable du collège; il effectue en principe seul les recettes et les dépenses du collège; néanmoins un agent spécial, nommé par le maire après agrément du recteur, reçoit des avances à l'aide desquelles il ne doit solder que certaines dépenses au comptant, limitativement prévues par des règlements; il perçoit aussi certaines recettes : sa situation est celle d'un fonctionnaire chargé d'exécuter « un service régi par économie », comme il s'en rencontre dans de nombreux rouages de notre organisation financière; à ce titre, il doit justifier de ses dépenses, par un bordereau d'emploi accompagné de toutes les pièces justificatives réglementaires; le bordereau et les pièces sont remis au receveur municipal; s'ils sont réguliers, ils déchargent la responsabilité de l'agent spécial; le receveur est donc à même de justifier de toutes les opérations du collège, puisque celles qu'il n'a pas effectuées en personne lui sont ultérieurement rattachées : il inscrit les recettes et les dépenses du collège à un article unique de recette et de dépense de son compte de gestion; mais ce double article à la différence de ce qui se passait avant le décret du 7 janvier 1899 est justifié dans son détail par le budget et le compte du

collège qui tous les deux sont adressés au juge des comptes indépendamment du budget et des comptes communaux. Néanmoins, il va de soi que lorsqu'il existe un pensionnat exploité au compte du principal, ce pensionnat étant alors en forme et non en régie, ne peut faire l'objet dans le compte communal de justifications détaillées; on voit seulement figurer au compte communal une recette ou une dépense, selon que le fermier est débiteur ou créancier de la commune pour l'exercice en cours; le fermier n'a pas à justifier du détail de ses opérations personnelles.

3^o Il en serait d'ailleurs de même de tout établissement affermé, des établissements d'eaux minérales par exemple. Ceux-ci néanmoins peuvent être exploités en régie : alors deux cas sont à distinguer : a) tout d'abord, il peut exister un régisseur comptable spécialement préposé au service de l'établissement : alors ce régisseur rattache ses opérations à celles du receveur municipal, un peu comme le fait l'agent spécial du collège communal : on ne voit au compte du receveur municipal qu'une recette ou une dépense indiquant en un seul article le produit net ou la charge intéressant la commune; mais de plus, particularité que les collèges n'ont jamais présentée, le régisseur doit rendre personnellement compte de ses opérations, et cela à la même juridiction que celle dont dépendent les comptes de la commune; il y a donc dans ce cas, deux jugements de juge financier : l'un

sur le compte communal, l'autre sur le compte spécial à l'établissement, tandis qu'à l'endroit des collèges, le même jugement statue sur le compte communal et sur le compte de collège qui, somme toute, n'est qu'une pièce justificative de compte communal. Une copie de ce compte de l'établissement d'eaux minérales est à l'appui de l'article du compte du receveur municipal qui relate le produit net. *b)* Mais une seconde éventualité peut se présenter : le receveur municipal est susceptible de cumuler avec ses fonctions habituelles, celles de comptable de la régie; il n'a plus alors à faire avec un comptable subordonné et toutes les recettes et dépenses de l'établissement d'eaux minérales doivent figurer dans son compte de gestion sauf, si l'établissement à quelque importance, à développer les dépenses dans un état annexe détaillé qui appuyé des justifications réglementaires est inscrit en bloc au compte de gestion sous le titre « dépenses de l'établissement des eaux minérales. »

Le receveur municipal peut encore avoir sous ses ordres, notamment pour la perception des droits de stationnement, de location sur la voie publique, divers préposés munis de carnets tickets; ces préposés prennent pour la valeur totale des tickets qu'ils contiennent chacun des carnets qui leur sont remis quitte à être déchargés ultérieurement de tickets qui n'auraient pas trouvé emploi.

§ 2. — DE L'ENTRÉE EN FONCTIONS DU RECEVEUR MUNICIPAL, CAR OU IL PEUT EXISTER UN RECEVEUR MUNICIPAL SPÉCIAL; NOMINATION; INSTALLATION.

Le receveur municipal est donc loin d'effectuer à lui seul toutes les opérations de recettes et de dépenses de la commune. Mais il reste toujours, sauf de rares exceptions, le seul agent qui soit censé avoir opéré le maniement de deniers communaux.

Ce n'est pas à dire qu'il soit nécessairement un agent préposé exclusivement au service de la commune; comme cela a été mentionné dans la première partie de cet ouvrage; les communes dont les recettes ordinaires dépassent un certain chiffre ont seules la possibilité d'avoir un receveur spécial, les autres ont comme comptable le percepteur de leur région, qui cumule alors les fonctions de receveur municipal avec les attributions qui lui appartiennent comme agent de l'État.

I

A ce propos, il convient de faire observer que diverses lois marquant une tendance opposée avec idées de décentralisation qui dominant depuis un demi-siècle toutes les réformes de notre organisation administrative, ont tour à tour élevé le chiffre des revenus ordinaires que les communes doivent posséder pour

être susceptibles d'avoir un receveur spécial; la loi du 5 avril 1884 fixait cette limite à 30.000 francs, celle du 25 février 1901, la portait à 60.000 francs et la loi du budget du 26 décembre 1908, actuellement en vigueur, l'élevait à 100.000 francs; pour former ces divers maxima, les communes peuvent être admises à cumuler leurs revenus ordinaires avec ceux des établissements de bienfaisance qui se rattachent à elles; le receveur spécial sera alors chargé du service de la commune et de celui des établissements charitables; mais produira des comptes distincts pour chacun d'eux; néanmoins il n'aura qu'une seule caisse et une seule comptabilité comme le veut un principe général qui s'applique à tous les comptables de deniers publics. Par ailleurs, un établissement de bienfaisance peut posséder un receveur spécial exclusivement pour son service propre, s'il possède à lui seul au moins 100.000 francs de revenus ordinaires. Plusieurs établissements de bienfaisance qui en réunissant toutes leurs ressources ordinaires atteindraient ou dépasseraient ce chiffre pourraient avoir un receveur spécial commun; les municipalités et les établissements de bienfaisance qui possèdent un receveur spécial ne font là qu'user d'une simple faculté; le percepteur reste leur comptable en principe sauf demande contraire de leur part; c'est lui qui en cas de vacance, perçoit les recettes et paie les dépenses en attendant la nomination d'un nouveau titulaire.

II

Cette nomination laisse une juste part aux initiatives locales et à la tutelle administrative; aux initiatives locales, puisque le Conseil municipal dresse une liste de proposition de trois noms; à la tutelle administrative, puisque c'est au préfet, si la commune a moins de 300.000 francs de revenus ordinaires, au chef de l'État par un décret présenté par le ministre des Finances, si elle en a davantage, qu'appartient le droit de nomination parmi ces trois postulants : en cas de refus le Conseil municipal doit faire de nouvelles propositions; si le receveur municipal est en même temps comptable d'un établissement de bienfaisance il faut que la liste des trois noms soit présentée d'accord entre le Conseil municipal et la commission administrative de l'établissement.

III

Mais la nomination ne suffit pas pour permettre au receveur municipal d'entrer en fonctions; il faut en outre accomplir diverses formalités qui se résument dans l'installation et la remise de service.

1^o L'installation des receveurs-percepteurs est faite par les receveurs des finances, et celle des receveurs spéciaux par les maires : mais elle ne peut avoir lieu qu'au vu de deux pièces : l'acte de la prestation du serment qui a eu lieu devant le préfet ou le sous-

préfet si le receveur municipal est justiciable du Conseil de préfecture; si le receveur municipal est directement justiciable de la Cour des Comptes, la Cour reçoit le serment du comptable, à moins d'empêchement dûment justifié; alors elle est remplacée par le préfet en Conseil de préfecture. La seconde pièce à fournir doit établir la solvabilité du comptable par la réalisation du cautionnement; elle est de nature variable suivant la modalité de cautionnement dont le comptable a fait choix, c'est ainsi que : pour un cautionnement en numéraire, c'est un certificat délivré par le bureau des cautionnements et visé au contrôle central; pour un cautionnement en rentes, c'est un certificat délivré dans les mêmes formes et reproduisant les mentions d'affectation qui figurent sur le grand livre de la dette publique et sur l'extrait d'inscription; pour la garantie fournie par une association de cautionnement mutuel remplaçant le cautionnement, c'est un extrait d'un registre spécial, tenu à la dette inscrite où sont inscrits les noms des membres de l'association, etc...

2^o Quant à la remise de service, elle a pour but de régler les rapports du comptable entrant avec le comptable sortant et de délimiter leurs responsabilités respectives; elle se rattache donc à la question générale de la responsabilité qui fera l'objet d'un exposé ultérieur; elle donne lieu à un procès-verbal en deux parties qui indique d'une part la situation du

receveur sortant de fonctions et d'autre part, le reliquat et la situation de caisse pris à charge par le receveur.

Les receveurs municipaux qui sont justiciables de la Cour des Comptes doivent adresser à cette cour aussitôt après leur installation, et sans attendre la production de leur premier compte de gestion, des copies, certifiées par le maire et visées par le préfet ou le sous-préfet, des procès-verbaux d'installation et de remises de service, ainsi que l'acte de prestation de serment et le certificat de cautionnement.

§ 3. — TRAITEMENT, — PENSION, — INCOMPATIBILITÉS.

I

Après l'accomplissement de toutes ces formalités, le receveur municipal est en fonctions, il faut lui assurer un traitement en rapport avec les services que l'on exige de lui. A cet effet, deux systèmes ont été tour à tour appliqués à différentes époques : on a tout d'abord songé pour rendre le traitement plus équitable à le relier très étroitement à l'importance des opérations effectuées ; à cet effet les ordonnances du 17 avril et du 23 mai 1839 établissaient au profit du receveur municipal une série de remises basées sur un tarif décroissant : 2 % sur les cinq premiers mille francs ; 1.50 % sur les 2.500 francs suivants ;

puis l'échelle décroissant jusqu'à 0.75 % et 0.33 %. Les opérations d'ordre n'étaient sujettes à aucune remise, telles étaient par exemple les conversions de valeurs comme la rente d'un immeuble. Cette restriction manquait de logique puisqu'elle s'adressait à un cas où le receveur municipal avait un rôle tout aussi actif que s'il percevait une recette ou s'il payait une dépense budgétaire; en outre l'application de ce tarif décroissant sans lequel les receveurs des communes importantes auraient reçu des émoluments excessifs, entraînait une certaine complication.

Aussi pour porter remède à ces défauts, la loi du 27 juin 1876 adopte-t-elle un second système : un traitement fixe basé sur l'importance des opérations municipales; ce traitement est arrêté par le préfet sur proposition du trésorier-payeur général si, pendant trois (1) années consécutives les revenus ordinaires de la commune ont subi une variation correspondant à la quinzième partie de ce qu'ils étaient lors de la fixation primitive ou précédente du traitement; celui-ci peut être révisé par le préfet après avis du trésorier-payeur général; la commune ou le receveur peuvent l'un ou l'autre formuler la demande en revision; tous deux disposent en outre d'un droit de recours devant le ministre de l'Intérieur contre la décision préfectorale. Le Conseil municipal peut, avec

(1) Trois années aux termes de la loi du 26 décembre 1908, auparavant révision tous les cinq ans.

l'approbation du préfet et après avis du trésorier-payeur général, accorder une allocation supplémentaire inférieure ou au plus égale à la dixième partie du traitement ainsi fixé; le receveur municipal ne supporte les frais de bureau que jusqu'à concurrence de un quart de ses émoluments; l'excédent de ces frais au cas où il existerait serait à la charge de la commune. Toutes ces dispositions s'appliquent d'ailleurs aux receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance, mais comme de juste, pour eux, la commission administrative de l'établissement joue le rôle qui appartient au Conseil municipal dans la comptabilité communale. Les règles de traitement sont identiques qu'il s'agisse de receveurs spéciaux ou de percepteurs-receveurs; néanmoins spécialement pour les services de l'État et indépendamment des allocations servies par les communes les percepteurs continuent à être rémunérés par des remises.

II

Au contraire pour les pensions, il faut faire des distinctions; les receveurs municipaux sont exclusivement des employés communaux et dès lors, ils sont soumis aux règlements des caisses de retraites locales. Ces règlements sont proposés par le maire au Conseil municipal qui, si il l'adopte le transmet au sous-préfet; un décret au Conseil d'État, rendu sur l'initiative du ministre de l'Intérieur, en sanctionne définitive-

ment les dispositions, Mais aucun texte n'oblige les communes à organiser un service de pension en faveur de ces employés; la dépense n'en devient obligatoire pour elle qu'au cas où le service existant déjà la pension a été régulièrement liquidée par le maire après avis conforme du Conseil municipal et approbation du préfet qui fixe l'époque d'entrée en jouissance. Les caisses de retraites communales sont alimentées par des subventions et libéralités diverses et principalement par des retenues de taux variable. Les receveurs-percepteurs sont au contraire soumis au régime des fonctionnaires de l'État; d'après les articles 3 et 20 du décret du 9 novembre 1853, rendu pour l'exécution de la loi fondamentale du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, ils sont sujets à toutes les retenues prévues par cette loi, et cela sur les trois quarts de leurs émoluments de toute nature servis par l'État, la commune ou les établissements de bienfaisance; on est donc autorisé à conclure que ces retenues portent de la même manière sur l'allocation supplémentaire que peut voter le Conseil municipal jusqu'à concurrence au maximum du dixième du traitement. La pension comme juste conséquence est également calculée sur la base des émoluments de toute nature.

III

Un traitement et une pension ainsi alloués impliquent de la part des services publics qui en

supportent la charge, le droit d'exiger que leurs fonctionnaires leur consacrent toute leur activité et tout leur temps ; de là dérivent une série d'incompatibilités entre les fonctions de receveur municipal et certains emplois et professions qui pourraient être de nature à troubler l'indépendance et la régularité que l'on exige de ses services. La plupart de ces incompatibilités sont d'ordre général et s'appliquent à tous les comptables de deniers publics (1) ; en première ligne, il faut citer l'incompatibilité avec les fonctions du maire ordonnateur, incompatibilité qui sert de base à un contrôle de la plus haute importance en même temps qu'elle constitue une garantie générale d'intégrité ; puis viennent l'interdiction d'exercer un commerce ou une industrie, de prendre intérêt dans une adjudication de marchés de fournitures ou de travaux pour les services de recette ou de dépense qu'ils affectent ; enfin, il leur est interdit d'occuper une fonction qui leur conférerait parfois un droit de contrôle sur eux-mêmes : c'est ainsi qu'ils ne peuvent être ni conseiller municipal, ni membre du Conseil de préfecture ni trésorier-payeur général, ni receveur des finances ; enfin on ne peut les nommer juges, greffiers des tribunaux et justice de paix, juge suppléant, notaire, avocat, avoué, huissier, com-

(1) Art. 14, 18, 19, 20, 21, D., 31 mai 1862.

missaire-priseur, agent de change, courtier secrétaire de mairie, receveur buraliste, débitant de tabac... (1)

Ainsi le receveur municipal doit s'interdire l'accès d'une foule de professions ou d'emplois ouverts aux simples particuliers, de même qu'en sens contraire, les simples particuliers ne peuvent s'immiscer dans ses fonctions sous peine d'être déclarés comptables de fait; de pareilles délimitations s'imposaient avec la plus extrême rigueur pour que la responsabilité pécuniaire du receveur municipal puisse porter ses fruits dans les nombreuses formes qui constituent autant de menaces contre ses fautes éventuelles.

(1) Art. 1273, int. glo. 20 juin 1859.

CHAPITRE II

De la responsabilité des Receveurs municipaux

Parmi les diverses formes de responsabilités qui pèsent sur le receveur municipal, il en est une de portée très générale et qui incombe à tous les comptables de deniers publics; il est responsable de la régularité du compte annuel de gestion qu'il doit produire au juge des comptes; si le compte n'est pas en état d'examen, c'est-à-dire s'il n'est pas présenté dans la forme réglementaire et appuyé de certaines pièces essentielles, dites pièces principales, s'il n'est pas produit en temps voulu, si les chiffres qui y relatent les opérations matérielles sont inexacts, si le comptable n'y a pas pris en charge toutes les recettes à recouvrer, ainsi que le reliquat du compte précédent, ou s'il n'y a pas justifié le paiement des dépenses, ou s'il ne le justifie que d'une manière insuffisante (1), sa responsabilité est engagée dans ces différents cas; il appartient au juge des comptes de se prononcer. Quoi qu'il en soit, la question des responsabilités du receveur

(1) *Sur la responsabilité pour le paiement des dépenses, voir 1^{re} partie.*

municipal à raison de la régularité du compte ne peut être bien comprise avant d'avoir analysé ce compte lui-même; il suffit donc seulement de la mentionner ici comme une des plus importantes; elle sera étudiée dans un chapitre ultérieur en même temps que la procédure d'examen du compte par le Tribunal financier (1).

§ 1. — RESPONSABILITÉS PARTICULIÈRES AUX RECEVEURS MUNICIPAUX A RAISON D'OPÉRATIONS PRESCRITES PAR L'ARRÊTÉ DES CONSULS DU 19 VENDÉMAIRE AN XII. — POURSUITES. — CONSERVATION DES DROITS.

Mais il est d'autres formes de responsabilités qui se détachant de la régularité du compte considéré en lui-même, se rattachent au contraire à la personne du receveur. Celles de ces responsabilités qui servent de sanction à des attributions particulières confiées au receveur municipal et non aux comptables de l'État, remontent à un arrêté des consuls du 19 Vendémiaire, an XII. Ces attributions se rattachent à deux objets principaux : Tout d'abord les poursuites à exercer pour le recouvrement des ressources de la commune et ensuite la conservation de ses droits et créances. Dans la comptabilité de l'État, la première de ces deux catégories d'attributions appartient à un fonc-

(1) Voir plus bas. Chapitre III § 1^{er}.

tionnaire unique qui n'est pas un comptable : c'est l'agent judiciaire du Trésor public. La création d'un agent de cette sorte eut été trop dispendieuse et même inutile pour les communes; le receveur municipal qui à lui seul centralise tous les services communaux était tout indiqué pour jouer le rôle qui s'adapte à la nature de ses fonctions habituelles. La conservation des droits et créances appartient aux administrateurs pour l'État; dans les communes on ne pourrait songer à confier ce soin au maire qui souvent ne possède ni les loisirs, ni les renseignements nécessaires à cet effet.

I

A l'endroit des poursuites, l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII dont les termes sont reproduits par l'article 518 du décret du 31 mai 1862, dispose que « les receveurs municipaux sont tenus de faire, sous leur responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs, donations et autres ressources affectées au service des communes; de faire faire contre les débiteurs en retard de payer et à la requête des maires, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires ». Pour bien préciser toute la portée pratique de ce texte, il convient de rappeler tout d'abord ce principe général qu'aucune poursuite ne peut être intentée sans un titre exécutoire; or, en

droit civil, seuls les jugements constatant une obligation à la charge d'une personne et les actes notariés contenant une obligation constituent des titres exécutoires; encore faut-il que ces titres soient revêtus de la formule exécutoire; en ce qui concerne la commune, il faut ajouter à ces deux sortes de titres exécutoires les simples titres de perception rédigés dans les formes réglementaires. C'est au comptable communal qu'il appartient d'exercer les poursuites en vertu du titre exécutoire; mais son rôle est limité à cet égard par une circulaire de ministre de l'Intérieur au préfet en date du 3 Brumaire an XII; il a qualité pour exercer le commandement par ministère d'huissier à la requête du maire; il procède également à la saisie-exécution conformément aux règles du Code de procédure civile; mais après ce dernier acte il informe le maire de ses agissements et lui fait savoir qu'à moins d'ordre contraire de sa part il va passer outre à la vente; s'il reste sans réponse du maire, il achève ses poursuites; mais le maire peut juger qu'il y a lieu d'y surseoir : à cet effet il adresse alors un ordre écrit au receveur; il demande même au préfet de réunir le Conseil municipal pour lui en référer si le sursis doit durer un certain temps. La délibération que prend le Conseil municipal à cet effet doit être soumise à l'approbation préfectorale. Si au cours des poursuites le receveur municipal recevait de la part du débiteur une opposition nécessitant une

intervention en justice, il en suspendrait l'exécution jusqu'à ce que le jugement soit rendu. Le rôle du receveur municipal est en tous cas borné aux simples poursuites; il n'a qualité ni pour décider les actions à intenter ni pour représenter la commune en justice, attributions qui, en vertu des articles 121 et 122 de la loi du 5 avril 1884 modifiée par la loi du 8 janvier 1905 incombent respectivement au Conseil municipal et au maire.

Ainsi apparaît le rôle du receveur municipal dans les poursuites. L'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII dispose qu'il agit en l'espèce sous sa responsabilité personnelle, c'est-à-dire sous sa responsabilité pécuniaire : il en résulte que si par suite d'une négligence de sa part, un débiteur de la commune est devenu insolvable, il doit réparer de ses deniers personnels le dommage qui en résulte.

Mais à la considérer de près, la question de l'irrecouvrabilité d'une créance par suite d'une négligence du receveur municipal, se décompose en deux éléments : il faut décider tout d'abord si la créance est bien devenue sans valeur et ensuite il convient de déterminer dans quelle mesure le comptable est fautif.

Le premier point sera du ressort de l'autorité qui a eu qualité pour faire naître la créance dans le patrimoine communal : il appartient à l'autorité budgétaire de rayer de l'actif de la commune un droit qu'elle a inscrit en votant le budget; à cet effet, le Conseil

municipal, en fin d'exercice prend une délibération approuvée par le préfet; celui-ci rend un arrêté d'admission en non valeur qui fait disparaître la créance de l'actif de la commune.

Mais ni la délibération du Conseil municipal, ni l'arrêté préfectoral n'ont abordé le second point; ils ne se sont pas prononcés sur la responsabilité du receveur municipal. Le juge des comptes est compétent pour trancher cette question. Cette compétence lui appartient d'ailleurs en vertu des textes précis; c'est tout d'abord l'article 519 du décret du 31 mai 1862, paragraphe 2 qui dispose : « Les certificats de quitus ne sont délivrés aux comptables à l'effet de remboursement de cautionnement, qu'après qu'il a été reconnu par l'autorité qui juge les comptes qu'ils ont satisfait aux obligations imposées par l'arrêté du 19 Vendémiaire an XII pour la conservation des biens et créances de la commune ». On déduit implicitement de ces dispositions que le juge des comptes a qualité pour apprécier cette responsabilité dans tous les cas où il s'agit de la délivrance du certificat de quitus; l'article 519 ne fait qu'appliquer une règle générale à l'éventualité où le comptable sort de fonctions. La jurisprudence du Conseil d'État s'est d'ailleurs orientée dans ce sens, et l'on peut citer encore à l'appui de cette manière de voir un arrêt de la Cour des Comptes rendu en 1837; cet arrêt déclare débiteur de la commune un receveur municipal qui avait commencé

des poursuites pour une saisie mobilière mais qui, sans avoir reçu l'ordre de surseoir, n'avait pas procédé à la vente; par suite de cette négligence la créance était devenue irrecevable.

Mais en dépit de la généralité des termes de l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII et de ceux de l'article 519 du décret du 31 mai 1862 les règles qui déterminent la responsabilité du receveur municipal à l'égard des poursuites ne s'étendent pas uniformément de la même manière à tous les revenus de la commune; c'est ainsi notamment que les taxes communales perçues dans la forme des contributions directes telles que la taxe des chiens ou les prestations en nature, font l'objet, lorsqu'elles n'ont pas été recouvrées intégralement, d'un état des cotes indûment imposées ou d'un état des cotes irrecevables selon que le non recouvrement provient d'une erreur dans la taxation ou de l'insolvabilité des redevables; le Conseil de préfecture est compétent pour se prononcer sur les premières, car il y a réellement violation d'un droit et par suite matière contentieuse; il appartient au contraire au préfet de statuer sur les secondes qui lui sont adressées à titre de demande gracieuse; selon que le préfet ou le Conseil de préfecture admettent ou rejettent les demandes qui leur sont adressées, la responsabilité du comptable est couverte ou engagée devant le juge des comptes; ce sont là des règles identiques à celles qui s'appliquent

aux percepteurs pour les contributions directes de l'État; néanmoins un point de détail est particulier à la comptabilité communale : les cotes indûment imposées ou irrecevables sont déduites du montant des rôles, tandis que dans la comptabilité de l'État elles sont portées en dépense en vertu d'un mandat délivré par le directeur des contributions directes. Quant aux centimes additionnels communaux, et aux parts d'impôts abandonnés par l'État, étant étroitement rattachés aux contributions directes, ils suivent le sort de ces contributions pour les non valeurs, et la responsabilité des agents de l'État est seule engagée s'il a été commis des négligences dans les poursuites; c'est à leur égard qu'intervient la décision du Conseil de préfecture ou du préfet pour les cotes indûment imposées ou irrecevables. Les amendes de condamnation pénale dont le produit est partagé entre l'État (20 % du principal), les communes (60 % environ) et le service des enfants assistés (20 % environ) (1) sont perçues par le percepteur en qualité de fonctionnaire de l'État; une seule autorité statue sur l'ensemble des restes à recouvrer pour toutes ces

(1) Les parts d'amendes réservées aux communes et aux enfants assistés forment un fonds commun qui représente 80 % du principal. Sur ces 80 % il est prélevé : 1° les frais de poursuites; 2° la rémunération due aux agents verbalisateurs. Ce qui reste après ce prélèvement est dévolu 1/4 aux enfants assistés; 3/4 aux communes; la répartition entre le service des enfants assistés représenté par le bureau de bienfaisance et les communes est opérée par la commission départementale sur proposition du préfet.

parts. Le percepteur dresse à la fin du mois de février un état des restes à recouvrer qui indique en outre les titres de perception pris en charge par le comptable et les recouvrements effectués en fin d'exercice; le préfet statue provisoirement sur les non valeurs; à son arrêté est joint l'état dressé par le percepteur pour être ultérieurement rattaché au compte du trésorier payeur général dont relève le percepteur. La Cour des Comptes se prononce définitivement sur les non valeurs; pour s'éclairer, elle peut demander des justifications complémentaires qui lui seront fournies par une enquête du maire et du receveur de l'enregistrement, mais en fait la Cour n'a jamais forcé en recettes, un comptable coupable de négligence dans les poursuites à fin de recouvrement des amendes; elle ordonne seulement la prise en charge de la non valeur à l'exercice suivant.

Ainsi les taxes communales recouvrées dans la forme des contributions directes, les centimes additionnels communaux, les parts d'impôts abandonnées par l'État et les amendes sont autant d'exceptions aux règles fondamentales de l'arrêté du 19 Vendémiaire an XII et de l'article 519 du décret du 31 mai 1862 sur les poursuites que doit intenter le receveur municipal, sur la responsabilité qui en est la sanction et sur les autorités qui en sont juges. Les règles de l'arrêté de Vendémiaire et les conséquences qui en résultent sont d'ailleurs en opposition avec certains

principes de la comptabilité de l'État; tout d'abord les comptables de l'État ne sont pas en général chargés des poursuites, puisque celles-ci sont confiées à l'agent judiciaire du Trésor public, sauf en ce qui concerne les contributions directes; ensuite le ministre des Finances statue seul sur la responsabilité des comptables, la Cour des Comptes n'ayant à connaître que des comptes eux-mêmes, sans avoir égard à la personne du comptable et aux conséquences pouvant atténuer ses fautes; enfin le juge des comptes se prononce sur la non valeur et non l'autorité budgétaire, en l'espèce le Parlement, à qui incomberait de ce chef un travail hors de proportion avec le temps dont elle dispose.

II

Cette opposition entre les règles de la comptabilité de l'État et de celles des communes se poursuit pour une autre forme de la responsabilité des comptables qui fait l'objet d'une seconde série de prescriptions édictées par l'arrêté des consults du 19 Vendémiaire, an XII; outre les dispositions concernant les poursuites, ce texte reproduit par l'article 518 du décret du 31 mai 1862 établit, en effet, que les receveurs municipaux sont tenus sous leur responsabilité personnelle « d'avertir les administrateurs de l'expiration des baux; d'empêcher les prescriptions; de veiller à la conservation des domaines, des droits,

privilèges et hypothèques; de requérir à cet effet l'inscription au bureau des hypothèques de tous titres qui en sont susceptibles, enfin de tenir registre de ces inscriptions et diligences»; ces attributions, comme cela a déjà été signalé plus haut, appartiennent au contraire en ce qui concerne l'État aux administrateurs. Si on ajoute aux règles posées par l'arrêté du 19 Vendémiaire, l'obligation d'inviter le maire à établir les titres de perception nécessaires, on a la mesure exacte des responsabilités que peut encourir le receveur municipal en négligeant de conserver les droits de la commune. Il serait responsable pécuniairement de tout droit ou propriété qui périrait par la faute qu'il commettrait en ne se conformant pas à ces diverses prescriptions, mais son rôle ne va pas au delà : c'est ainsi qu'il ne serait pas responsable par exemple des améliorations et réparations d'immeubles dont l'initiative revient toujours au maire.

De l'article 519 du décret du 31 mai 1862 on est autorisé à conclure, comme à l'endroit des poursuites, qu'il appartient au juge des comptes d'apprécier la responsabilité du receveur municipal pour négligence dans la conservation des droits de la commune; il est en effet question dans cet article de toutes les obligations imposées par l'arrêté du 19 Vendémiaire : poursuites ou conservation des biens.

Mais pour que le receveur municipal soit à même de

procéder aux actes conservatoires et pour que le juge des comptes puisse apprécier ses diligences en l'espèce, il faut que l'un et l'autre possèdent des moyens d'information suffisants. A cet effet, le receveur municipal d'une part, peut se faire délivrer par l'administration : expédition en due forme de tous contrats, titres, déclarations, baux, jugements concernant les domaines et revenus dont la perception leur est confiée; il est même autorisé à demander au besoin que les originaux de ces actes lui soient fournis sur récépissé. Le juge des comptes d'autre part, reçoit annuellement en même temps que le compte du receveur un état de l'actif de la commune qui constitue une des pièces dites « principales » sans laquelle le compte n'est pas en état d'examen; cet état mentionne les propriétés foncières, rentes, créances mobilières de la commune; il indique la nature des titres, leur date, les inscriptions hypothécaires prises, l'état des procès en cours; il doit être certifié exact par le receveur municipal et nié par le maire qui y joint ses observations s'il y a lieu (1).

(1) Art. 519, D. 31 mars 1862.

§ 2. — RESPONSABILITÉS ENCOURUES PAR LE RECEVEUR MUNICIPAL ET QUI INCOMBENT SOUS DIVERSES FORMES A TOUS LES COMPTABLES DES DENIERS PUBLICS A RAISON DE LA GARDE DES FONDS, D'OPÉRATIONS EFFECTUÉES PAR DES AGENTS INFÉRIEURS, OU PAR LEUR PRÉDÉCESSEUR EN CAS DE MUTATION.

Ainsi le receveur municipal en vertu de l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII supporte certaines responsabilités qui n'incombent pas aux comptables de l'État. Mais ce n'est pas à dire qu'il n'ait pas à répondre comme tout comptable des deniers publics de la garde des fonds, des opérations effectuées par des agents inférieurs ou dans certains cas par leur prédécesseur en cas de mutation.

I

Pour la garde des fonds, sa responsabilité ne s'étend qu'à une fraction réduite des fonds communaux. En effet, les fonds libres de la commune excédant les besoins du service courant sont versés deux fois par mois au receveur des finances; ils sont ainsi déposés en compte courant au Trésor; il y a là une ressource pour la dette flottante et un placement présentant toutes les garanties désirables, sans être improductif, puisqu'il est servi de ce chef

aux communes un intérêt qui était en 1913 de 1 % par an (1).

Bien qu'aucun texte ne le dispose formellement, le versement est obligatoire. La responsabilité du receveur municipal comme gardien des fonds libres de la commune ne peut donc s'étendre qu'aux sommes ainsi réduites qu'il conserve en caisse.

Pour établir qu'il n'a subi aucun déficit de caisse, le comptable doit avoir des écritures concordant avec les valeurs et espèces qu'il détient; si un déficit se produit, c'est toujours au juge des comptes qu'il appartient de se prononcer quelle que soit la cause du déficit, détournement, négligence ou même vol, accident, force majeure; la décision est exécutoire sauf appel à la Cour des Comptes et recours en cassation devant le Conseil d'État si elle émane du Conseil de préfecture; sauf recours en cassation seulement, si elle a été rendue par la Cour des Comptes. Mais indépendamment de ces voies de recours qui ne sont que l'application des règles du droit commun, le receveur municipal peut demander décharge de sa responsabilité au ministre des Finances dont la décision est même attaquable devant le Conseil d'État; néanmoins cette décision ne modifie en rien l'arrêt du juge qui

(1) Au contraire, le département qui est soumis à la même obligation ne bénéficie d'aucun intérêt de ce chef, car on a estimé que la jouissance gratuite pour le Trésor du solde créditeur du compte courant était la juste rémunération des services effectués gratuitement par le trésorier-payeur général comme comptable départemental.

en est indépendant et qui subsiste malgré tout ; encore cette procédure n'est-elle pas admise dans tous les cas où il s'est produit un déficit de caisse ; en effet, aux termes d'un arrêté des consuls du 8 floréal an X, article premier, qui étant donné la généralité de ses termes, s'applique au receveur municipal comme à tout comptable de deniers publics, « tout receveur, caissier, dépositaire, percepteur ou préposé quelconque chargé de deniers publics ne pourra obtenir décharge d'aucun vol s'il n'est justifié qu'il est l'effet d'une force majeure et que le dépositaire, outre les précautions ordinaires, avait eu celle de coucher ou de faire coucher un homme sûr dans le lieu où il tenait ses fonds et en outre si c'était au rez-de-chaussée de le tenir solidement grillé. » Et l'article 21 *in fine* du décret du 31 mai 1862 dispose par ailleurs : « en cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure il est statué sur sa demande en décharge par une décision ministérielle sauf recours en Conseil d'État ». Il résulte de ces deux termes combinés que seul le cas de vol ou de force majeure peuvent motiver l'intervention ministérielle pourvu toutefois que les prescriptions matérielles contenues dans l'arrêté des consuls de l'an X aient été observées.

Le rôle du ministre des Finances est ici très analogue à celui qu'il exerce en pareille éventualité à l'égard du comptable d'État ; ses pouvoirs sont les mêmes, mais il convient de l'éclairer particulièrement

avant de lui laisser prendre une décision concernant un comptable qui, comme les comptables de l'État ne ressortit pas directement de la direction générale de la comptabilité publique. Aussi l'instruction du 20 juin 1859, article 1271, dispose-t-elle : « Le ministre des Finances statue sur les réclamations des percepteurs et receveurs des communes et des établissements de bienfaisance tendant à la décharge de leur responsabilité au vu des procès-verbaux d'enquête et autres pièces constatant les circonstances du vol et, sauf à prendre préalablement l'avis de la section des finances du Conseil d'État. Ces réclamations sont adressées au ministre des Finances par le préfet du département qui soumet ses propositions à leur égard; elles doivent être appuyées de l'avis du receveur des finances de l'arrondissement et de celui du receveur général (1). En cas de rejet, les comptables sont admis à se pourvoir en Conseil d'État contre la décision ministérielle dans le délai de trois mois. Lorsque le vol porte sur des fonds communaux ou sur les fonds des établissements de bienfaisance, les conseils municipaux et les commissions administratives doivent être entendus; le ministre de l'Intérieur est en outre consulté. » Les règles bien qu'un peu plus

(1) Le service du Trésor était alors dédoublé; pour les recettes, le comptable était le receveur général et pour les dépenses le payeur; le décret du 21 novembre 1865 a réuni dans les mains du trésorier-payeur général les fonctions de ces deux catégories d'agents.

complexes sont comparables à celles qui s'appliquent aux comptables de l'État.

II

Il n'en est pas de même d'une seconde modalité de responsabilité commune encore aux receveurs municipaux et aux comptables de l'État, mais qui se présente avec des caractères beaucoup moins bien déterminés pour les premiers que pour les seconds : il s'agit de la responsabilité à raison des opérations effectuées par les agents inférieurs.

En effet à l'endroit des comptables de l'État, des textes non sujets à controverse ont établi une triple distinction. 1^o Tout d'abord les agents personnels du comptable nommés et contrôlés par lui, tels que le caissier ou les fondés de pouvoir engagent entièrement par leurs actes la responsabilité de leur supérieur : il résulte des termes mêmes de la loi du 16 septembre 1807 qui a créé et organisé la Cour des Comptes que cette juridiction est pleinement compétente pour statuer sur cette responsabilité; cependant le ministre des Finances peut condamner directement ces préposés; cela ne modifie pas l'arrêt du juge des comptes mais donne un recours au comptable contre son subordonné.

2^o En second lieu, il ressort de l'article 329 du décret du 31 mai 1862 que la Cour demeure, comme dans l'éventualité précédente, pleinement compé-

tente pour statuer sur la responsabilité d'un comptable supérieur à raison d'opérations effectuées par des agents inférieurs soumis au contrôle du comptable supérieur, mais sans être nommés par lui; c'est le cas notamment des Trésoriers-payeurs généraux à l'égard des receveurs des finances; mais dans ce cas, après que le comptable supérieur a soldé un déficit à l'aide de ses deniers, il peut s'il s'en croit fondé, demander décharge de sa responsabilité au ministre des Finances qui peut de plus mettre en débet le comptable inférieur; au contraire dans le cas précédent où l'agent inférieur est à la fois nommé et contrôlé par son supérieur, le débet de l'inférieur est seul possible et non la décharge de responsabilité du supérieur. La question de la décharge en responsabilité du supérieur présente un grand intérêt; en effet, si le subordonné se trouve insolvable en dépit de toutes les garanties prises contre cette éventualité à son égard comme à l'égard de tous les comptables de deniers publics, tout recours contre lui devient impossible; sa mise en débet ne procurerait donc aucun avantage au supérieur, tandis que la décharge en responsabilité le libère.

3^e Enfin une troisième éventualité se présente si les inférieurs n'étant ni nommés ni contrôlés par leur supérieur, ont seulement leur comptabilité reliée à celle de ce dernier; l'article 322, paragraphe premier du décret du 31 mai 1862, dispose à cet égard que la responsabilité du supérieur s'étend seulement aux

opérations de leurs inférieurs qu'ils auraient rattachées à leur comptabilité : la Cour des Comptes est alors compétente dès que ce rattachement est opéré. Le ministre des Finances conserve le droit de mettre les agents inférieurs en débet et peut s'il y a désaccord entre ceux-ci et leur supérieur contraindre ces derniers au rattachement; si dès lors la Cour rejetait une opération ainsi rattachée par contrainte, on se trouverait dans une situation inextricable qui d'ailleurs ne s'est jamais présentée en fait. Le cas visé par l'article 322, paragraphe premier vise en particulier les rapports des comptables des régies avec les receveurs principaux dont ils relèvent.

Telles sont les règles précises établies par des textes fondamentaux qui fixent l'étendue de la responsabilité du comptable de l'État à raison d'opérations effectuées par leurs inférieurs, et qui déterminent les autorités compétentes pour se prononcer en l'espèce. Au contraire les données sont beaucoup moins précises à l'endroit du receveur municipal : cette responsabilité à raison d'opérations effectuées par les inférieurs n'est inscrite dans aucun texte; mais la jurisprudence de la Cour des Comptes paraît l'admettre d'une façon positive. Logiquement, il faut reconnaître que cette responsabilité doit varier suivant l'importance du contrôle exercé par le receveur municipal sur son subordonné. En tous cas, il est hors de doute que le receveur municipal doit exiger que son

subordonné effectue les versements aux époques fixées par les règlements ; il doit faire si besoin est, toutes les démarches voulues à cet effet ; si par suite de retards dans ces versements il se produisait des manquements, le receveur municipal ne serait rendu coupable de négligence pour n'avoir pas satisfait aux obligations imposées par l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII, pour le recouvrement des droits de la commune ou pour la conservation de ses créances. Mais doit-on aller plus loin et exiger que le receveur municipal surveille les écritures de son subordonné et vérifie sa caisse ? Il est difficile de répondre à cette question d'une manière catégorique, on peut simplement croire que l'étendue de la responsabilité est en pareille matière étroitement liée aux obligations imposées par les règlements locaux.

Cette responsabilité manque donc de précision, faute de texte pour la fixer ; les autorités appelées à la sanctionner ne sont pas mieux déterminées. A cet égard, un triple courant d'opinions par des arguments dont aucun n'est péremptoire, aboutit à trois conclusions différentes :

1^o On s'est d'abord appuyé sur ce que le contrôle des subordonnés devait rentrer dans les obligations imposées par l'arrêté du 19 Vendémiaire an XII, pour admettre que le juge des comptes est seul compétent ; à l'appui de cette manière de voir, on cite quelques arrêtés de la Cour des Comptes.

2^o M. Margues de Braga, dans son *Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics*, est au contraire d'avis que ce rôle incombe au préfet : il se base sur l'idée que le préfet aurait une compétence de droit commun en matière de deniers communaux, à moins que cette qualité ne lui ait été expressément enlevée par des textes spéciaux, comme c'est le cas pour l'apurement des comptes et pour les obligations imposées par l'arrêté des consuls de l'an XII ; cette doctrine trouve son fondement dans les principes de l'ancienne organisation communale ; la loi du 28 Pluviôse, an VIII, conférait en effet au préfet, le soin d'apurer les comptes communaux sauf recours au ministre de l'Intérieur ; M. de Margues de Braga se base en outre sur un avis du Conseil d'État du 24 mai 1812 qui stipule : « Le Conseil d'État d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, ayant été consulté sur la question de savoir si les arrêts du préfet fixant les débits des comptables des communes et des établissements publics sont exécutoires sur les biens, meubles et immeubles desdits comptables, sans l'intervention des tribunaux, est d'avis que ces dispositions sont applicables aux arrêtés des administrateurs par lesquels les débits de ces comptables sont fixés. » Mais ce texte n'est pas concluant, car en 1812, les comptes d'une partie des receveurs municipaux étaient apurés par le préfet ; leurs arrêtés étaient aussi tout naturellement exécutoires.

3^o Aussi, d'après une troisième opinion, a-t-on songé à assimiler les déficits provenant d'agissements des comptables inférieurs à une perte de fonds; ce qui conduisait à attribuer compétence au ministre des Finances. Mais aucun texte n'autorise d'une façon formelle cette manière de voir; seul le décret du 8 août 1870 contient des dispositions très nettes en ce sens, mais il est particulier à la Ville de Paris; rien ne permet de l'étendre aux autres communes; les lois du 18 juillet 1837 et du 5 avril 1884, faisaient seules prévoir une réglementation qui n'est pas encore intervenue. La question reste donc obscure et douteuse.

III

Au contraire, lorsqu'il y a mutation de comptables, les responsabilités effectuées par un prédécesseur, encourues par un receveur municipal à raison des opérations, ont fait l'objet d'une réglementation détaillée qui fixe nettement les opérations dont chaque comptable doit répondre.

Un principe fondamental de la comptabilité publique préside à ce partage, c'est que chaque comptable n'est responsable que de sa gestion personnelle (1). L'application en est fort simple au receveur municipal lorsqu'il s'agit du paiement des dépenses; chaque titulaire ne doit justifier que de celles qu'il a acquittées. Mais il a fallu établir des règles plus com-

(1) Art. 24 D. 31 mai 1862.

plexes pour le recouvrement des recettes; en effet, il ne s'agit plus comme pour le paiement des dépenses, d'une simple opération de caisse et des vérifications qui la précèdent; le receveur municipal doit répondre des poursuites qui en assurent la rentrée; aussi ne pourrait-on déclarer le comptable rentrant responsable de démarches qui auraient pu porter leur fruit, seulement si elles avaient été intentées au temps de la gestion de son prédécesseur; on devait établir un partage des responsabilités respectives, l'instruction du 20 juin 1859, contient sur ce sujet des règles très précises (1).

Dans les trois mois à dater de son entrée en fonctions, le receveur municipal doit s'assurer de la réalité des restes à recouvrer laissés par son prédécesseur et constaté par le procès-verbal de remise de service. A cet effet, il dresse un état certifié par lui, examiné par le receveur des finances et présentant au regard de chaque article divers renseignements sur chaque débiteur; cet état doit être présenté au Conseil municipal avant l'expiration des trois mois et après examen du receveur des Finances; il est appuyé s'il y a lieu, de l'avis du Conseil municipal et de celui du receveur des Finances au sujet des causes du non-recouvrement; il est adressé au préfet par le maire avec un bordereau sommaire de la situation

(1) Instruction du 20 juin 1859, art. 1335, 1546, 1563.

du compte administratif. Le préfet transmet ces pièces au juge des comptes de l'ex-receveur qui, connaissant ainsi le comptable fautif des restes en souffrance, est à même de statuer avant l'apurement de compte du successeur. Mais le jugement ne peut déclarer quitte le comptable sortant qu'à deux conditions : le comptable sortant doit établir tout d'abord que son successeur consent à continuer les poursuites et ensuite, il doit fournir la preuve que le maire n'a aucune reprise à exercer contre lui, en vertu des dispositions de l'arrêt des consuls du 19 Vendémiaire, an XII; aussi pour établir ces deux points doit-il produire à l'appui de son dernier compte de gestion, outre les justifications habituelles et la copie du procès-verbal de remise de service, une déclaration de son successeur et une déclaration du maire. Les mêmes obligations n'existent pas pour les comptables de l'État qui n'encourent jamais ces responsabilités particulières.

Si un gérant intérimaire avait rempli les fonctions de receveur municipal, lors de la vacance de l'emploi et avant la nomination d'un nouveau titulaire, cet agent devrait rendre un compte personnel de ses opérations; exceptionnellement une gestion intérimaire peut être attachée à la gestion suivante si elle a été de très courte durée et si le gérant et receveur en titre consentent tous deux à ce rattachement. Dans ce cas, le juge des comptes rappellera dans un

considérant rendu sur le compte du titulaire, le fait de la jonction, ainsi que la décision qui l'a autorisée, afin que l'intérimaire se trouve implicitement déchargé.

§ 3. — RESPONSABILITÉS ENTRAÎNÉES PAR UNE
GESTION DE FAIT DE DENIERS COMMUNAUX.

Telles sont en dehors des obligations résultant du compte lui-même, les responsabilités encourues par un receveur municipal; les unes découlent des opérations particulières prescrites par l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire, an XII. Les autres s'adressent à tous les comptables de deniers publics. Ces principes combinés avec l'article 25 § 2 du décret du 31 mai 1862, aux termes duquel les gestions occultes, « entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites » devaient amener trois classes de personnes à être inquiétées par suite d'une gestion occulte; bien entendu cela n'implique pas qu'elles soient toutes trois déclarées comptable de fait.

I

En première ligne viennent les administrateurs ou autres personnes qui s'immiscent sans titre dans le maniement de deniers publics; ce sont les seuls qui aient la qualité de comptables occultes. Une hypothèque légale peut être inscrite sur leurs immeubles

à la diligence du receveur municipal. Le juge des comptes est en droit d'user à leur égard de toutes les amendes et autres moyens de contrainte réglementaire destinés à obliger un comptable en titre à produire son compte en temps voulu. S'ils viennent à décéder, leurs héritiers ou ayant cause sont recherchés et doivent rendre compte à leur place. Ils encourent une responsabilité pécuniaire pour tous les manègements de deniers qu'ils ont effectué. Même leur responsabilité pénale peut être engagée en vertu des articles 169 et suivants du Code pénal, pour détournement de deniers publics et en vertu de l'article 258 du même code, pour immixtion sans titre dans les fonctions publiques. Quant aux frais de la procédure, s'il est reconnu qu'il n'y a pas comptabilité occulte, ils sont supportés par la commune quand même celle-ci se serait montrée opposée à déférer cette gestion au juge des comptes; mais s'il est reconnu qu'il y a comptabilité occulte, les frais sont à la charge du comptable. Alors même, il y aurait arrêt de quitus. Les comptables de fait doivent en outre les intérêts à 4 % par an des sommes reçues par eux à dater du jour où elles auraient dû être versées dans la caisse de la commune.

II

La gestion occulte qui intéresse avant tout le comptable irrégulier peut avoir une répercussion sur le

receveur municipal en titre. La responsabilité de celui-ci serait engagée si la gestion occulte se rattachant aux services dont il est chargé, est parvenue à sa connaissance sans qu'il l'ait signalée aux autorités compétentes. Dans ce cas, les receveurs municipaux peuvent être suspendus de leurs fonctions, encourir des poursuites judiciaires; même ils sont susceptibles d'être forcés en recette par voie de révision du montant des sommes qui ont fait l'objet de la comptabilité occulte, car, en vertu de l'arrêt des consuls du 19 Vendémiaire, an XII, ils se sont rendus coupables de négligence dans la conservation des biens et créances de la commune.

III

Enfin les débiteurs de la commune peuvent encore être inquiétés par une gestion occulte, s'ils ont effectué entre les mains du comptable irrégulier les versements dont ils sont redevables. En effet, ils ne peuvent être considérés comme s'étant libérés, puisqu'en vertu de l'article 1239 du Code Civil, tout paiement n'est valable que s'il est fait au créancier, à son mandataire, ou à une personne autorisée en justice ou par la loi; or, le comptable de fait par définition ne possède aucune de ces qualités. Le débiteur devra donc effectuer un second paiement et cette fois au receveur municipal qui seul a qualité pour le recevoir.

Ainsi non seulement le comptable irrégulier, mais encore le comptable en titre et les débiteurs de la

commune peuvent être mis en cause, par suite de l'existence d'une comptabilité occulte; cela s'explique par la gravité des responsabilités de toute nature qui pèsent normalement sur le revenu municipal; ces responsabilités, les principes posés par l'article 25 du décret du 31 mai 1862, combinés avec ceux de l'article 155 de la loi du 5 avril 1884, ne font que les appliquer dans toute leur rigueur au manutenteur irrégulier des deniers municipaux. Malgré tout, la reconnaissance d'une gestion de fait ne peut suffire à assurer d'une façon certaine les mesures d'exécution découlant des responsabilités qu'elle entraîne, car le comptable irrégulier n'a présenté avant d'opérer un maniement matériel aucune garantie de solvabilité. Il n'en va pas de même du comptable régulier à l'égard duquel sont prises une série de garanties de solvabilité.

CHAPITRE III

Garanties de solvabilité prises à l'encontre du Receveur municipal

Le receveur municipal comme tous comptables de deniers publics fournit un cautionnement comme l'un des principaux gages de sa solvabilité.

§ 1. — QUOTITÉ DES CAUTIONNEMENTS

Mais encore faut-il déterminer la quotité de ce cautionnement; celle-ci varie comme de juste en raison de l'importance des créances éventuelles que la commune peut avoir à exercer contre son comptable. Pour atteindre ce but; la meilleure méthode a paru de proportionner le montant du cautionnement avec les émoluments du receveur municipal, émoluments qui sont en rapport avec le chiffre des opérations qu'il effectue (1). Mais comme les émoluments du percepteur-receveur et ceux du receveur spécial obéissaient à des règles différentes la détermination de la quotité du cautionnement ne pourrait obéir aux mêmes principes pour chacun d'eux.

(1) Voir Chapitre I^{er} § 3

Le cautionnement du percepteur-receveur est de trois fois les émoluments de toute nature dont le comptable bénéficie comme agent de l'État, des communes, des établissements de bienfaisance, des associations syndicales, etc... à quelque chiffre que ces émoluments s'élèvent. Par exception en Corse, il est de deux fois et à Paris de quatre fois ces émoluments.

Pour les receveurs spéciaux, les tarifs varient avec l'importance des traitements : la loi du 27 février 1884 les fixait de la manière suivante : les receveurs de première classe, c'est-à-dire ceux dont les émoluments réunis dépassaient 10.000 francs, fournissaient un cautionnement égal à sept fois et demie leurs émoluments; ceux de deuxième classe dont les émoluments étaient supérieurs à 5.000 francs tout en étant inférieurs à 10.000 francs donnaient un cautionnement égal à six fois et demie leur traitement, enfin les receveurs de troisième classe qui touchaient moins de 5.000 francs par an étaient assujettis à verser un cautionnement représentant quatre fois et demie leurs émoluments. Les intéressés ayant représenté que les taux établis par la loi étaient excessifs, une commission interministérielle instituée à cet effet proposa des modifications qui, après avoir reçu l'approbation du gouvernement, firent l'objet de l'article 42 de la loi des finances du 26 décembre 1908 : cet article dispose dans son paragraphe premier :

« Les cautionnements des receveurs spéciaux sont fixés à raison de quatre fois le traitement jusqu'à 3.000 francs; de cinq fois la portion comprise entre 3.000 francs et 10.000 francs; et de six fois la portion du traitement dépassant 10.000 francs. » On se rapproche ainsi davantage des tarifs qui s'appliquent aux percepteurs-receveurs.

§ 2. — LIEU DE DÉPÔT ET NATURE DES CAUTIONNEMENTS

Le même article contient en outre des dispositions importantes sur les conditions de dépôt du cautionnement sur sa nature. Il autorise en effet les receveurs spéciaux des hospices et bureaux de bienfaisance et d'asile d'aliénés à faire leur dépôt facultativement au Mont-de-Piété ou au Trésor, tandis qu'auparavant ils ne pouvaient l'effectuer qu'au Mont-de-Piété; les receveurs municipaux spéciaux et les percepteurs-receveurs continuent comme auparavant à n'effectuer leurs dépôts qu'au Trésor.

Pour ce qui est de la nature du cautionnement, l'article 42 de la loi de 1908 maintient tout d'abord le cautionnement en numéraire qui était déjà réglementé par des textes antérieurs; ce cautionnement versé par le comptable au caissier payeur central pour Paris, ou au trésorier-payeur général pour les départements donne lieu à la délivrance d'un récépissé;

le comptable échange ce récépissé contre un certificat du bureau de cautionnement visé par le contrôle central; le certificat sert de titre pour toucher l'intérêt du capital ainsi déposé. Le comptable peut à défaut de ressources personnelles suffisantes faire appel à un bailleur de fonds, auquel le bureau des oppositions de l'agence judiciaire du Trésor délivre un certificat de privilège de deuxième ordre; ce certificat visé au contrôle ne peut être décerné qu'au vu d'une déclaration du titulaire devant notaire attestant que les fonds appartiennent au bailleur. Les intérêts basés sur le taux servi par la Caisse des dépôts et consignations à ses déposants ont été fixés par la loi du 13 juillet 1911 à 2 1/2 %; auparavant ils étaient de 2 %. Ils sont une dépense budgétaire pour l'État et par suite restent étrangers à la commune; ils font l'objet d'un ordonnancement collectif qui n'intervient qu'en fin d'année pour un paiement qui n'est pas effectué avant le 1^{er} janvier de la deuxième année de l'exercice auquel il se rattache (1). Le paiement est opéré à la présentation du certificat, sur lequel est alors apposé une estampille; la quittance doit être délivrée par le titulaire lui-même; la déchéance quinquennale s'applique à ces intérêts, mais elle ne court que de la date de l'échéance et non de l'ouverture de l'exercice comme c'est le cas géné-

(1) Marié 5422, art. 288 et 289, D. 31 mai 1862.

ral pour les dettes de l'État. Ces diverses règles sont d'ailleurs communes à tous les comptables de deniers publics.

Le cautionnement en rentes nominatives sur l'État n'est pas non plus particulier au receveur municipal depuis que la loi du 13 avril 1898 en a généralisé l'application; il fait l'objet d'une déclaration d'affectation sur papier timbré adressée avec les extraits d'inscription au ministre des Finances; mention de l'affectation et du nom du fonctionnaire est faite, tant sur le Grand Livre de la Dette publique que sur son double; l'extrait d'inscription porte les mêmes indications; il est en outre délivré un certificat de cautionnement visé au contrôle et qui relate les séries et les numéros des rentes affectées (1). Ce mode de cautionnement présente le double avantage d'être d'une réalisation facile en cas de besoin et de faire bénéficier le Trésor de l'économie des intérêts; par contre, il prive l'État d'un important moyen de trésorerie analogue aux ressources que lui fournit la dette flottante.

On peut en dire autant du cautionnement des obligations de ville où les receveurs exercent leurs fonctions et aussi du cautionnement en immeuble par affectation hypothécaire que la loi du 26 décembre 1908 inaugure à l'endroit des receveurs municipaux. Auparavant, la loi du 6 juin 1830, par une

(1) Décret du 2 juillet 1898.

anomalie singulière, admettait seulement les receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance à constituer leur cautionnement sous cette dernière forme.

La loi du 26 décembre 1908 a apporté une réforme plus importante encore à la législation des cautionnements par une innovation remarquable; elle s'est proposée d'affranchir les comptables des charges que leur impose la réalisation de ce gage. Les comptables sans fortune personnelle sont, en effet obligés le plus souvent, de recourir à des sociétés financières qui exagèrent volontiers l'importance des risques courus; pressés d'autre part de disposer au plus vite des fonds dont le versement au Trésor doit précéder nécessairement leur installation, les comptables se trouvent amenés à consentir des emprunts onéreux dont ils ne peuvent songer à se dégager qu'au prix de nouveaux sacrifices. Il a paru que sans diminuer les garanties du service public on pouvait rechercher la solution du problème dans une application judicieusement réglementée des principes de la mutualité qui s'étaient si heureusement développés en France comme à l'étranger. M. Poincaré, dans un Rapport général au Sénat, s'est longuement étendu sur les conditions dans lesquelles, le cautionnement mutuel a pris naissance dans la confédération helvétique et les résultats qui y ont été obtenus; l'exemple a paru probant pour pouvoir l'imiter en France. Aussi

s'était-il déjà fondé à Paris, au mois de juin 1908, entre fonctionnaires relevant du ministère des Finances, percepteurs, agents des contributions indirectes, agents des douanes, agents de l'enregistrement, une association qui avait pour but de garantir, au moyen d'un acte collectif de cautionnement, leurs obligations vis à vis du Trésor dans la limite du chiffre des cautionnements fixés par les lois et règlements en vigueur. Mais le ministre des Finances ne pouvait donner son approbation à un acte de cette nature sans l'agrément formel du Parlement. Aussi a-t-on inséré dans la loi du 26 décembre 1908, un article 41 dont les deux premiers alinéas disposent : « Les comptables de deniers publics et autres fonctionnaires membres d'associations françaises de cautionnement mutuel, agréés par le ministre des Finances sont admis à remplacer leur cautionnement par la caution solidaire fournie par leur association en conformité des statuts qui seront préalablement approuvés par le ministre des Finances. Celle-ci est autorisée à accepter l'engagement pris par les dites associations de se porter caution solidaire de tous leurs membres présents ou futurs jusqu'à concurrence du montant des cautionnements qui leur sont ou leur seront imposés. » Un décret du 17 janvier 1909, a créé à la dette inscrite, un registre spécial des cautionnements mutuels où sont inscrits les membres de l'association; il est délivré au comptable un

extrait de cette inscription qui est signée par le directeur de la dette inscrite, et qui sert aux adhérents à justifier de la réalisation de leur cautionnement au moment de leur installation. Seules les classes de comptables qui ont reçu une autorisation spéciale du ministre des Finances à cet effet, pourront faire partie des associations de cautionnement mutuel; jusqu'à ce jour certains comptables secondaires, tels que les percepteurs, ont reçu cette autorisation; il en est de même des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance; mais les comptables principaux de l'État tels que les trésoriers-payeurs généraux, ne jouissent pas encore de ces avantages. Les différentes questions que soulèvent le cautionnement mutuel, et particulièrement la revision des statuts, ont été soumises à une commission ministérielle. Il y a été reconnu tout d'abord que les garanties à fournir au Trésor, désormais privé de tout gage réel, devaient être précises et multiples; outre l'approbation des statuts requise du ministre des Finances, ces associations doivent garantir la solidarité des sociétaires dans les limites de leurs propres cautionnements; elles s'assurent des risques à une ou plusieurs compagnies dans la proportion des deux tiers de ces risques; elles constituent un fonds de réserve égal à deux pour cent du capital garanti; elles sont sujettes à une surveillance constante du ministre des Finances, au contrôle de l'inspection

générale des finances. Les versements des sociétaires sont peu importants; ils consistent en un droit d'entrée de 5 francs et en une cotisation annuelle de 5 % du montant de leur cautionnement (1).

§ 3. — AFFECTATION DES CAUTIONNEMENTS

Aussi, de toutes les formes sous lesquelles peuvent être réalisés les cautionnements, cette dernière apparaît comme la plus avantageuse pour les comptables; en même temps l'État, de son côté, s'il est ainsi privé d'une ressource de trésorerie, bénéficie par contre, des mêmes économies d'intérêts que lorsque les cautionnements sont constitués en rentes, en immeubles et en obligations des villes; il n'y a pas non plus à effectuer de remboursement en espèces au moment de la libération du comptable. Néanmoins, les formalités qui précèdent cette libération ne peuvent être simplifiées, car ayant pour but d'établir que le comptable ne peut plus être poursuivi pour aucun des objets auxquels le cautionnement sert de garantie, elles s'imposent en tout cas, quelle que soit la modalité de cautionnement adoptée.

Le cautionnement sert tout d'abord à garantir les faits de charge imputables au comptable pour faute commise dans l'exercice de ses fonctions; ce n'est qu'ensuite que le bailleur de fonds, s'il y en a, peut

(1) Rapport général au Sénat de M. Poincaré.

exercer son privilège de second ordre; il ne sert que subsidiairement de gage aux autres créanciers.

Pour obtenir le remboursement de son cautionnement en numéraire, la libération de ses titres de rentes affectés au cautionnement de son affectation hypothécaire de dépôt des obligations des villes ou encore la radiation du livre de l'association des cautionnements mutuels, le receveur municipal doit faire une demande sur papier timbré et produire son certificat d'inscription, de forme variable suivant la modalité du cautionnement à laquelle il a eu recours; éventuellement, il aura à présenter le certificat du bailleur de fonds. Ces divers certificats établissent la réalisation effective du cautionnement; il reste à prouver qu'aucun fait de charge n'est imputable au receveur; c'est le but que se propose, pour les receveurs spéciaux, un certificat du préfet, délivré au vu de l'attestation du maire, et constatant que les comptes ont été définitivement jugés et apurés; ce certificat doit être accompagné de l'arrêt de quitus du juge des comptes. Les percepteurs-receveurs, qu'ils soient justiciables de la Cour des Comptes ou du Conseil de préfecture, doivent présenter en outre un certificat de libération délivré par le comptable supérieur. S'il existe un bailleur de fonds, celui-ci n'a pas d'opposition à faire pour conserver son privilège puisque la déclaration devant notaire et le certificat de privilège de deuxième ordre constituent à eux seuls une

opposition. Quant au gage des autres créanciers auquel le cautionnement est subsidiairement affecté, sous le régime d'une loi du 25 Nivôse an XIII, on avait la preuve qu'il n'y avait aucune créance à exercer de son chef par un certificat du greffier du tribunal constatant qu'il n'y avait pas d'opposition; le certificat appuyait obligatoirement la demande du comptable, mais il devenait inutile toutes les fois que les oppositions étaient faites directement à Paris au bureau des oppositions, ce qui les rendait valables pour le capital et les intérêts du cautionnement; signifiées dans les départements, elles ne portaient que sur le capital. La loi du 9 novembre 1906 modifie ces dispositions et déclare que désormais toutes les oppositions seront reçues à Paris (1).

§ 4. — REMBOURSEMENT DES DEUX TIERS DU CAUTIONNEMENT

Mais le comptable doit toujours produire à l'appui de sa demande et de son titre d'inscripition, le certificat de libération qui, étant donné les faits qu'il doit attester, peut parfois n'être délivré que tardivement; le comptable éprouve dès lors une gêne à conserver,

(1) Sauf des exceptions concernant des cautionnements constitués dans l'intérêt des tiers par les conservateurs des hypothèques et les receveurs des douanes chargés de l'inscription d'hypothèques maritimes.

même après sa sortie de fonctions, une partie de ses biens immobilisés; et cela durera tant que des charges peuvent être prononcées contre lui; afin de porter remède à cet état de choses, l'ordonnance du 25 mai 1825 prévoyait déjà que moyennant certaines formalités plus simples que celles nécessaires au remboursement intégral, les comptables principaux de l'État pourraient obtenir le remboursement des deux tiers de leur cautionnement en numéraire, mais ces fonctionnaires devaient déposer en échange de cette fraction une somme correspondante en rentes sur l'État ou en gage hypothécaire sur des immeubles leur appartenant; cette restriction paralysait en partie les avantages que le comptable en a été en droit d'attendre d'un pareil système; aussi a-t-elle été supprimée et à l'heure actuelle le remboursement des deux tiers libère effectivement le comptable de cette partie de son cautionnement quelle qu'en soit la nature et sans obligation d'en verser par ailleurs la contre-partie sous une autre forme.

Un décret du 23 juin 1897 régleme les formalités à accomplir en l'espèce par les percepteurs-receveurs; le même régime a été étendu aux receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance par un décret du 14 septembre 1908. D'après ces textes, ces comptables doivent produire des pièces analogues à celles exigées pour le remboursement intégral, mais avec cette différence néanmoins, que

celles-ci n'ont pas à faire mention de l'arrêt de quitus du juge des comptes; si cette mention avait été exigée, le remboursement partiel n'aurait pu intervenir à une époque moins lointaine que le remboursement intégral. Les receveurs municipaux pour obtenir le remboursement des deux tiers de leur cautionnement présentent en même temps que leur certificat d'inscription un certificat du receveur des finances constatant qu'aucun débet n'a été prononcé à sa charge pour ses comptes de gestions antérieures, que son dernier compte a été transmis au juge et que les maires, n'ayant pas de reprises à exercer contre eux, en vertu des dispositions de l'arrêté des consuls de l'an XII, consentent à ce remboursement. Le dernier tiers du cautionnement pourra même être libéré s'il est fourni en remplacement de ce reliquat un cautionnement équivalent en rentes sur l'État.

Ces diverses dispositions s'appliquent de la même manière à toutes les formes de cautionnement; son extension au cautionnement constitué sous forme d'une adhésion à une société de cautionnement mutuel résulte implicitement de l'article 10 du décret du 16 janvier 1909, qui dispose dans son premier alinéa : « après cessation des fonctions du comptable et au *cas de libération provisoire*, l'obligation de garantie dont l'association est tenue envers le Trésor, est réduite sur sa demande dans la même proportion que le chiffre du cautionnement, si le cautionnement

a été entièrement constitué par adhésion à l'association. » Le cas de libération provisoire vise l'éventualité du remboursement partiel.

§ 5. — LES PRIVILÈGES ET HYPOTHÈQUES POUR GARANTIR LA GESTION DU RECEVEUR MUNICIPAL

Si une législation récente s'est efforcée de réduire les charges qui pèsent sur les comptables par la réalisation d'un cautionnement, aucune modification n'a au contraire été apportée aux autres charges qui immobilisent en partie la libre disposition de leurs biens.

Les privilèges généraux sur meubles et les privilèges sur certains immeubles frappent le percepteur comme agent de l'État; cela ressort des termes généraux de la loi du 5 septembre 1807 qui l'a établi sur les biens de tous comptables, chargés de la recette ou du paiement des deniers du Trésor, c'est d'ailleurs en ce sens que s'est orientée la jurisprudence des tribunaux judiciaires (1), en dépit d'une décision du ministre des Finances du 21 mars 1809 et l'article 1.233 de l'instruction générale du 20 juin 1859. Mais rien n'autorise à en étendre l'application en faveur des communes et des établissements de bienfaisance, il

1) En sens contraire, un arrêté du 8 mars 1884 de la Cour de Nancy.

n'y a donc lieu de leur consacrer aucun développement ici.

Au contraire, l'article 2121 du Code civil attribue l'hypothèque légale à l'État, aux communes et aux établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables; cela ne saurait s'adresser aux percepteurs comme agents de l'État puisqu'en cette qualité, ils ne sont que des simples agents des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances; en sens inverse ce texte indique nettement que l'hypothèque légale existe en faveur de la commune. Or cette hypothèque légale ne peut prendre rang que si elle est inscrite; c'est un des points principaux qui la différencie de l'hypothèque des incapables; mais il n'existe pas de texte obligeant un agent quelconque à prendre inscription d'office au profit de la commune. Auraient seuls qualité à cet effet, mais sans aucune sanction en cas de non exécution, le maire, le receveur des finances d'accord avec le Conseil municipal, et le juge des comptes en tout état de cause.

L'hypothèque légale porte sur tous les immeubles appartenant au receveur, mais jamais sur les immeubles de leur femme. Si elle a été inscrite, elle peut prendre fin, soit par l'acquisition de l'immeuble par un particulier, qui suit alors une procédure spéciale de purge, soit par une décision du juge des comptes; celui-ci dans le cas où il constate un comptable quitte ou en avance, prononce décharge définitive et ordonne

mainlevée et radiation des inscriptions à raison de la gestion dont le comptable est chargé. Mais il réserve le consentement de la commune intéressée. Il prononce même sur les demandes en réduction ou translation d'hypothèques formées par un receveur municipal en exercice, ou par ce comptable hors d'exercice, au cas où ses comptes ne sont pas définitivement apurés; il exige alors des sûretés suffisantes pour la conservation des droits de la commune.

Mais il est exceptionnel que le juge des comptes ait à statuer sur ces objets puisque l'hypothèque légale qui frappe le receveur municipal, très rarement inscrite, ne constitue en faveur des communes qu'une garantie pratiquement bien faible; et comme d'autre part, les privilèges dont peut se prévaloir l'État à l'encontre de ses comptables ne sont pas reconnus en faveur des municipalités, il en résulte que celles-ci ne disposent guère que du cautionnement de leur receveur pour assurer le recouvrement des charges dont ce dernier pourrait être jugé redevable.

Cependant si nécessaire qu'il soit d'assurer la solvabilité d'un comptable, mieux vaut encore prévenir les fautes qui engageant sa responsabilité, nécessitent dans la suite l'exécution des sanctions pécuniaires prononcées par le juge des comptes. Aussi a-t-on organisé diverses formes de contrôle qui précèdent ces sanctions et qui tendent dès lors à les rendre plus rares.

CHAPITRE IV

Écritures et contrôle administratif

Pour atteindre ce but on peut simultanément s'engager dans deux voies différentes. La faute, en effet, peut être imputable à une erreur commise de bonne foi : il faut alors organiser un contrôle du comptable sur lui-même dont la meilleure base repose sur des écritures et des livres adoptés au service qui lui est confié. Si, au contraire, le comptable commet une irrégularité voulue, le seul remède apparaît dans une surveillance étroite émanant de quelque autorité supérieure.

§ 1. — ÉCRITURES ET LIVRES DU RECEVEUR MUNICIPAL (1)

Pour la tenue des écritures, le bon sens indique qu'il convient tout d'abord de mentionner les opérations sur un registre dans l'ordre où elles se produisent, ce registre prend communément le titre de journal ; mais cela ne saurait suffire pour rechercher ultérieu-

(1) Les écritures du receveur municipal, sont réglementées par l'article 521 du décret du 31 mars 1862 combiné avec les articles 1440, 1576 à 1578 de l'instruction du 20 juin 1859.

rement des opérations dont on ignore la date et pour donner une situation d'ensemble de chaque service; aussi « un grand livre » classe les recettes et les dépenses sous différentes rubriques selon leur nature. Les faits d'ordre secondaire sont en outre analysés dans différents livres de détail.

Ces principes généraux qui dominent toute espèce de comptabilité fut-elle celle d'une administration publique ou celle d'un commerçant doivent dans leur application s'adapter aux circonstances.

Si on ne dispose que d'un personnel restreint, ne possédant que des connaissances professionnelles peu étendues, on recherche avant tout la simplification et on mentionne toutes les opérations sur les différents livres sans rechercher entre elles aucun lien de dépendance, c'est le système de la comptabilité en partie simple. Mais si une erreur s'est glissée dans les chiffres, on ne dispose d'aucun moyen pour en retrouver la source; on la constate seulement au moment où l'on remarque que la caisse ne correspond pas avec les écritures et même on s'expose à imputer à une erreur d'écritures un déficit matériel provenant d'un vol ou d'une cause fortuite quelconque,

En outre, la caisse elle-même est longue et parfois délicate à faire lorsqu'elle contient de nombreux effets de commerce, dont la valeur est souvent difficile à établir d'une façon précise.

Aussi, dans les comptabilités qui embrassent des

services d'une certaine complexité ouvre-t-on au grand-livre divers comptes spéciaux qui sont considérés deux à deux dans chaque opération comptable comme effectuant un échange qui enrichit l'un et appauvrit l'autre ; mais on regarde le compte qui s'est enrichi au détriment du compte voisin, comme s'étant endetté envers ce dernier, puisqu'il ne lui fournit rien en compensation de ce qu'il lui prend ; il est débité ; et inversement celui qui s'est appauvri en perdant une valeur s'est enrichi d'une créance égale : il est crédité : c'est ainsi qu'un compte intitulé « caisse » est débité au moment du recouvrement d'un effet de commerce, tandis que le compte « portefeuille » qui fonctionne corrélativement avec lui est crédité pour une somme égale. Chaque compte est aussi lors de chaque opération en relations avec un autre compte qui joue en sens inverse. Il en résulte que la totalité des articles de débit portés aux divers comptes dans l'ensemble de la comptabilité, doit être rigoureusement égale à la somme des articles crédités, puisque chaque fait a donné lieu à deux passations d'écritures relatant de chiffres égaux et de signes contraires. C'est le système de la comptabilité en partie double, dont les avantages s'opposent aux inconvénients de la comptabilité en partie simple ; en effet, tout d'abord, il devient inutile de faire la caisse pour s'assurer de l'exactitude des chiffres, puisque l'addition des crédits qui ne balanceraient pas les débits

suffit à révéler une erreur dont la source se retrouvera d'ailleurs aisément par un défaut de concordance de deux articles correspondants; en outre, la caisse elle-même devient plus facile à faire, puisque les effets de commerce sont mentionnés dans un compte spécial; enfin chaque service et même chaque fraction de service apparaît dans chacun des comptes qui en fait l'objet avec une sorte d'existence un peu indépendante qui en la personnalisant ainsi, permet de juger de sa situation d'une façon rapide et claire.

La méthode de la comptabilité en partie simple ou celle de la partie double se recommandent donc alternativement avec leurs avantages respectifs pour relater des opérations ou peu nombreuses ou très complexes. Les comptables de denier public sont donc astreints à suivre l'une ou l'autre selon la nature de leurs fonctions. C'est ainsi que ceux d'entre eux qui sont préposés à des services toujours étendus comme les trésoriers-payeurs généraux ou les receveurs de finances tiennent leurs écritures en partie double; tandis que les receveurs des régies recourent seulement à la partie simple. Une difficulté cependant apparaissait à l'endroit du receveur municipal : elle tenait à ce que les différentes communes, étant d'importance très inégales, on ne pouvait imposer à leur comptable une méthode uniforme d'écritures qui n'aurait pas pu convenir simultanément à tous; il

était par ailleurs délicat de fixer aux revenus des municipalités, une limite à partir de laquelle la partie double deviendrait applicable; trop de limites de cette nature servent de criterium pour déterminer les règles d'approbation de leur budget, les juges compétents pour statuer sur leurs comptes, etc... Il a paru plus simple de décider que les communes qui possèdent un receveur spécial et qui, par suite, ont nécessairement un budget de chiffre élevé, établiraient leur comptabilité en partie double; dans le cas contraire, le percepteur-receveur chargé du maniement de leurs deniers tiendrait ses livres en partie simple. Ces dispositions résultent de l'article 1440 de l'instruction du 20 juin 1859. Les services de l'État confiés aux mains des percepteurs sont aussi soumis à la comptabilité en partie simple puisque le principe de l'unité de comptabilité exige que toutes les opérations effectuées par un même comptable soient reportées sur les mêmes registres (1).

Puisque des méthodes différentes d'écritures sont applicables aux percepteurs-receveurs et aux receveurs spéciaux, leurs livres ne pouvaient être identiques bien que d'une manière générale, ceux-ci correspondent au journal, au grand livre et aux livres auxiliaires.

Chez le percepteur-receveur, un livre des comptes

(1) Marcé, *op. cit.*, n^{os} 1232 et suivants. — Voir aussi Cour des Comptes, référé ministre des Travaux publics, 24 novembre 1890.

divers par services, analogue au grand livre, ouvre un compte distinct à chacun des services dont est chargé le comptable; mais il n'expose pas le détail des opérations; il les groupe seulement en quatre sections : la première concerne les comptes de chaque commune : hospice ou bureau de bienfaisance, la seconde embrasse les comptes relatifs aux recouvrements effectués en vertu de titres de perception : contributions directes, taxes assimilées, droits de différentes sortes comme les produits départementaux, les cotisations municipales, les frais de poursuites à fin de recouvrement des contributions directes et les produits communaux recouvrés dans la forme des contributions directes; un troisième compte est destiné à grouper les produits pour le recouvrement desquels il n'est pas prévu de titres de perception; un dernier compte relate la situation des valeurs de portefeuille, celle des fonds placés au Trésor et des avances à recouvrer.

Des mentions plus détaillées se retrouvent au sein du « Livre récapitulatif », qui remplit un rôle analogue au journal; ce livre présente la situation complète du percepteur pour tous les services dont il a la charge : chaque commune, chaque établissement de bienfaisance et le Trésor lui-même, apparaissent ainsi avec un compte individuel. Le total de ces comptes doit correspondre avec la caisse qui, en principe, est inventorié chaque soir.

Mais il faut aller plus loin dans l'analyse des opérations; c'est ce but que se proposent divers livres de détail; chacun de ces livres présente d'une façon très explicite les faits qui sont consignés plus sommairement au livre des comptes divers, et dont les développements sont trop étendus pour prendre place sur un seul registre; c'est ainsi que le livre de détail des recettes et des dépenses en exécution du budget de chaque commune ou établissement de bienfaisance, fait l'objet d'un document particulier; il en est de même des recettes et des dépenses de l'octroi, et des recouvrements et paiements auxquels donnent lieu la construction ou la réparation des chemins vicinaux. Ces livres, ainsi que divers autres livres de détail créés selon les besoins du service, sont tenus par exercice financier et non par gestion comme le livre des comptes divers et le livre récapitulatif.

Enfin, divers registres correspondent à certaines obligations imposées au percepteur; de ce qu'il doit délivrer une quittance à souche à tout débiteur qui se libère, résulte pour lui la nécessité de posséder un registre dont les talons gardent la preuve irréfutable de recouvrements effectués. De même un registre de quittances timbrées correspond à l'obligation qui existe dans certains cas, de délivrer aux débiteurs des communes et établissements de bienfaisance des quittances exigeant la formalité du timbre.

Ces deux derniers registres, ainsi que les livres de détail sont obligatoires à peu près dans les mêmes conditions pour les percepteurs-receveurs que pour les receveurs spéciaux ; au contraire les receveurs spéciaux n'ont à tenir ni de livre de comptes divers par service, ni de livre récapitulatif ; ces documents sont remplacés respectivement par un grand livre et par un journal ; le premier de ces registres est dressé suivant une forme correspondant aux besoins du service ; quant au second, il a surtout pour but d'établir des sous-distinctions au sein des services communaux sans aller jusqu'à relater le détail qui figure aux livres auxiliaires ; il sépare les opérations communales de celles des établissements de bienfaisance au cas où le receveur municipal spécial est en même temps comptable d'un établissement charitable.

§ 2. — CONTROLE ADMINISTRATIF SUR LE RECEVEUR MUNICIPAL.

A l'aide de la réglementation qui organise tous ces livres, le comptable est ainsi en mesure de retrouver aisément la trace de ses opérations, mais la réglementation offre d'autres avantages ; c'est ainsi que l'on peut en faire la base d'un contrôle administratif qui, précédant la production du compte de gestion, tendrait à prévenir l'action du juge des comptes tout en la complétant par une surveillance constante.

A l'égard des comptables de l'État, on a cherché à développer le contrôle administratif sous toutes ses formes : c'est tout d'abord l'inspection générale des finances qui, par la menace de ses tournées fréquentes oblige les services à être en mesure de ne rien craindre de ses investigations; c'est aussi le comptable supérieur qui surveille son subordonné en disposant à son égard d'un certain nombre de sanctions; c'est enfin la direction générale de la comptabilité publique qui est tenue au courant de toutes leurs opérations par des envois de relevés périodiques. Informé par cette direction, le ministère des Finances devient le véritable chef de tous les comptables qui ressortissent de son département.

Il n'en va pas de même des receveurs municipaux; l'inspection générale des finances ne pousse pas aussi fréquemment ses investigations jusqu'à eux; aucun comptable communal ne lui est supérieur; la direction générale de la comptabilité publique n'est pas en relation avec eux et dès lors, le ministre des Finances ne peut plus être leur chef que d'une façon bien lointaine. Quant au maire, il ne saurait exercer un contrôle bien efficace; sans doute il reçoit du receveur municipal divers relevés d'écritures : au début de chaque mois, un bordereau des dépenses acquittées pendant le mois précédent; à l'expiration de chacun des deux premiers mois de chaque trimestre un état présentant le résumé des recettes et dépenses du

mois précédent, le montant et la composition de l'encaissé; et à la fin de chaque trimestre un état analogue récapitulatif (1); ces divers relevés ont pour but de rendre compte à l'ordonnateur de la disponibilité des crédits et de l'état de l'encaissé : ils permettent ainsi au maire de tenir ses écritures au courant d'opérations qu'ils ne pourraient connaître sans cela, puisqu'elles doivent lui demeurer étrangères; ils lui permettent en outre, de dresser en fin d'exercice son compte administratif qui est destiné à être rapproché ultérieurement du compte du receveur municipal; mais cela ne lui impose nullement l'obligation d'exercer un contrôle sur le comptable; bien qu'aux termes de l'article 90 de la loi du 5 avril 1884, il doit surveiller la comptabilité communale sous la direction de l'autorité supérieure, cette prescription reste à peu près lettre morte, faute d'avoir été précisée davantage par aucun texte; de plus, elle risque d'être sans efficacité pratique étant donné le peu de compétence technique que possèdent en général les maires sur ces objets; enfin le principe fondamental de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, s'oppose à une action hiérarchique et à des mesures disciplinaires émanant du premier à l'égard du second. On s'est d'ailleurs montré si réservé à l'endroit d'un contrôle de cette sorte que le décret

(1) Marcé, *op. cit.*, n° 7726 et suivants.

du 16 décembre 1899 a enlevé au maire son ancienne obligation (1), d'arrêter les écritures et de vérifier la situation de caisse et de portefeuille des percepteurs, des percepteurs-receveurs et des receveurs de régies : depuis lors ces comptables établissent eux-mêmes leur situation de caisse et de portefeuille au 31 décembre et dans le plus bref délai après cette date cette situation est rapprochée et visée par les agents supérieurs de leur administration désignés à cet effet. Néanmoins les receveurs spéciaux de même que les autres comptables qui ne sont pas désignés par le décret de 1899, et il faut y comprendre les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs des finances, demeurent soumis au régime antérieur.

Mais si le maire ne pouvait exercer sur le receveur municipal le puissant contrôle administratif que possèdent diverses autorités à l'encontre des comptables de l'État, aucun autre agent de la commune ne paraissait non plus apte à remplir cet emploi : il semble donc logique de s'adresser à un fonctionnaire de l'État, à un comptable qui ne fût pas trop éloigné du receveur municipal : on choisit le receveur des finances; les percepteurs-receveurs subiraient ainsi une surveillance analogue à celles qu'ils connaissent déjà comme agents de l'État et les principes fondamentaux d'unité de caisse et de comptabilité,

(1) Art. 325 et 326, D. 31 mai 1838 reproduit par art. 22, D. 31 novembre 1862.

devaient étendre à tous les services auxquels ils étaient préposés : l'ordonnance du 19 novembre 1826 a posé les bases de ce contrôle administratif. Quant aux receveurs spéciaux, il n'y avait pas lieu de les soustraire aux mêmes obligations, sans quoi on aurait privé les communes dont ils dépendent d'une garantie qui est réservée aux municipalités peu importantes; aussi la loi du 18 juillet 1837 dont les dispositions ont été rappelées par le décret du 31 mai 1862 et la loi du 5 avril 1884 édicte-t-elle à leur égard des règles comparables à celles qui s'appliquent aux percepteurs-receveurs.

C'est ainsi qu'afin de pouvoir exercer un contrôle efficace le receveur des finances est aussi bien informé des opérations accomplies par les receveurs-percepteurs que de celles effectuées par les receveurs spéciaux : avant le recouvrement des recettes, il connaît le montant du produit qu'elles doivent atteindre par les titres de perception, tels que les rôles des taxes et les bans que le préfet lui adresse afin de les faire parvenir au receveur municipal; avant l'exécution des dépenses, il a connaissance des crédits par des expéditions du budget des autorisations spéciales et du budget supplémentaire qui lui est communiqué (1). Ces renseignements préalables aux opérations se complètent par indications postérieures à l'exécu-

(1) Art. 544 D. 31 mai 1862, int. Gle 20 juin 1859, art. 1288.

tion des services, ce sont principalement des envois périodiques d'écritures dont les éléments s'adaptent au mode de comptabilité en usage : partie simple ou partie double, et à l'ensemble des services dont est chargé le comptable, État et commune, ou bien commune seule; par suite, ces relevés ne sont pas dressés dans les mêmes formes pour les percepteurs-receveurs et pour les receveurs spéciaux. Les premiers effectuant des versements de fonds fréquents, apportent à cette occasion leur livre récapitulatif sur lequel le receveur des finances mentionne lui-même le versement opéré; cette formalité qui se reproduit tous les huit ou dix jours environ ne saurait s'appliquer aux receveurs spéciaux qui, n'ayant d'autre relation avec le Trésor que celle résultant de l'obligation d'y verser les fonds libres de la commune, n'ont pas à prêter leur concours aux mouvements de fonds fréquents nécessités par les services de la trésorerie de l'État; l'obligation d'apporter leurs livres est remplacée pour eux par une communication mensuelle de la balance de leur grand livre. Les percepteurs-receveurs sont en outre, astreints à adresser tous les mois au receveur des finances : un bordereau de situation sommaire de chaque service et notamment de chaque commune ou établissement de bienfaisance; ils relatent en même temps le détail de leurs valeurs de caisse et de portefeuille. La même obligation est imposée aux receveurs spéciaux, mais se répète plus fréquem-

ment : tous les dix jours ; le bordereau ne relate alors comme de juste que les faits se rattachant aux communes ou éventuellement aux établissements de bienfaisance. Enfin tous les trois mois, pour rendre compte d'une façon plus explicite de leurs opérations, spécialement en ce qui intéresse les communes, les percepteurs-receveurs notifient au receveur des finances un bordereau détaillé des recettes et dépenses communales extrait des livres de détail avec la situation de chaque service ; les receveurs spéciaux font de même à des époques identiques.

Bien que le receveur des finances paraisse très exactement informé de la gestion des comptables communaux par ces différents documents, on a cru néanmoins nécessaire de l'éclairer davantage par des vérifications sur place. Il doit faire au moins une tournée par an, chez le receveur-percepteur et vérifier tous les trois mois la caisse et la comptabilité des receveurs spéciaux ; la raison de cette différence de régime pour les deux sortes de comptables, tient tout d'abord à ce que les premiers apportent seuls périodiquement leurs livres au receveur des finances ; cette mesure permet d'atténuer quelque peu le contrôle sur place qu'elle remplace en partie. En outre, les receveurs-percepteurs engagent la responsabilité pécuniaire du receveur des finances par chacun de leurs actes ; cela constitue pour les services publics

une garantie très sérieuse qui permet à la réglementation de se montrer moins rigoureuse.

Le receveur des finances est, en effet, responsable pécuniairement du receveur-percepteur, aussi bien pour les faits qui intéressent la commune que pour ceux qui concernent l'État; il doit couvrir de ses deniers tous les déficits éventuels provenant de ce subordonné; dans ce cas, il est subrogé à la commune ou au Trésor dans tous leurs droits de créanciers hypothécaires ou privilégiés; il dispose également de tous les moyens d'action légaux contre le cautionnement. Au contraire sa responsabilité morale ou disciplinaire est seule engagée par la faute du receveur spécial; si ce dernier était mis en débet, la commune exercerait donc elle-même directement son recours contre son comptable (1).

Mais toute responsabilité a son fondement dans une faute; et une faute n'est repréhensible que si on dispose des moyens de l'éviter : il fallait donc reconnaître aux receveurs des finances le droit de prononcer un certain nombre de sanctions qui pourraient arrêter en temps voulu et même redresser les irrégularités commises par le receveur municipal; la gravité de ces sanctions devant se mesurer à l'importance des responsabilités en jeu, il était naturel de reconnaître

(1) Ordonnance 19 novembre 1826, art. 10; ord. 17 septembre 1837 art. 8; décret 31 mai 1862, art. 543 et 545, reproduisant art. 494 et 497 de l'ordonnance 31 mai 1838.

au receveur des finances des moyens d'action particulièrement efficaces sur le percepteur-receveur; c'est ainsi qu'on lui a accordé le droit de prononcer contre ce comptable des retenues disciplinaires qui toutefois ne peuvent excéder deux mensualités du traitement; il peut aussi nommer un agent spécial rétribué par le percepteur-receveur en face d'éventualités graves et suspendre même ce comptable de ses fonctions et le faire remplacer par un gérant provisoire agréé, par le préfet ou le sous-préfet. Ses moyens d'action sont moins puissants sur le receveur spécial : il dispose seulement de la possibilité de faire agréer par le maire un gérant provisoire; s'il y a urgence et en présence de cas graves, il peut cependant suspendre le comptable de ses fonctions et le remplacer d'office de sa propre autorité, sauf à prévenir immédiatement le maire et le préfet et à adresser un rapport au ministre des Finances (1).

Ces divers moyens d'action permettent au receveur des finances, de contraindre le receveur municipal à redresser toutes sortes d'irrégularités et à exercer toutes les démarches et poursuites rentrant dans ses attributions, en vertu de l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII; mais, en aucun cas le receveur des finances ne doit empiéter sur les pouvoirs de l'autorité administrative, sous peine de porter

(1) Art. 1324 à 1327, instruction générale 20 juin 1859, rappel, par art. 542 et suivants du décret du 31 mai 1862.

atteinte au principe de la réparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable au nom duquel le maire est déjà empêché de contrôler de trop près la gestion du receveur municipal; il veille donc à ce que le maire soit averti par le receveur municipal en temps utile des actions à intenter pour la conservation des droits et créances de la commune; mais il reste étranger à la procédure des actions judiciaires nécessaires à cette conservation.

Le receveur des finances, doublement éclairé sur la gestion du receveur municipal par des relevés périodiques d'écritures et par des investigations effectuées sur place, exerce donc, à lui seul, avec une responsabilité plus ou moins étendue selon les cas, ce contrôle administratif sur la personne du comptable, que se partagent diverses autorités, dans la comptabilité de l'État. Il va même plus loin, il contrôle le compte du comptable avant sa soumission au juge des comptes; en cela il remplace la direction générale de la comptabilité publique qui se propose d'examiner les comptes des comptables de l'État avant qu'ils ne parviennent à la Cour des Comptes. Ce rôle doit donc être étudié dans la troisième partie de cet ouvrage, car il se rattache au compte envisagé en lui-même indépendamment de la personne du comptable.



TROISIÈME PARTIE

DU COMPTE DU RECEVEUR MUNICIPAL

CHAPITRE PREMIER

Analyse du compte et des pièces qui l'accompagnent

Un compte peut être établi de deux manières différentes ; on peut grouper les recettes et les dépenses effectuées, pour le recouvrement des produits ou pour l'acquittement de charges d'un budget pendant la période ouverte pour l'exécution des services : le compte est alors dressé par « exercice ». Si, au contraire, on y rassemble les opérations matérielles effectuées pendant un laps de temps déterminé, pour exécution du budget ou pour le fonctionnement des services de trésorerie, on le présente par « gestion ».

L'exercice relate la situation vraie d'un budget déterminé ; il le personnalise en le considérant dans ses charges et ses droits. Mais il peut prêter à de fausses imputations ; les opérations de plusieurs

exercices sont, en effet, susceptibles d'être effectuées à une même époque puisqu'elles sont caractérisées, non par la date où elles ont lieu, mais par la date de la naissance de la dette ou de la créance qu'elles concernent; ces erreurs possibles dénaturent la physionomie des services que l'exercice se propose au contraire de présenter avec une rigoureuse exactitude.

En outre, le système entraîne des retards dans l'établissement des comptes; ceux-ci ne peuvent en effet être dressés qu'après l'achèvement complet de toutes les opérations dépendant du budget; aussi a-t-on décidé qu'après certaines dates, les recettes et dépenses appartenant par leur origine à un exercice déterminé cesseraient d'y être affectées pour appartenir à l'exercice en cours; on dit alors que l'exercice est clos; la période qui s'étend de la fin de l'année à la clôture de l'exercice, est dite période complémentaire. La fixation de date pour la clôture des exercices réduit sensiblement les inconvénients pouvant résulter du chevauchement des exercices. Les ordonnateurs dressent leurs comptes par exercice, car il importe avant toutes choses, qu'ils présentent la situation d'ensemble de leurs services personnalisés.

Le système de la gestion convient, au contraire, mieux aux comptables; ceux-ci ont, en effet, une caisse qu'ils doivent faire concorder avec leurs écritures; ce rapprochement n'est possible que si tous les services dont ils sont chargés sont arrêtés à une même date

sans chevauchement d'exercice. De plus, leur responsabilité à forme pécuniaire, implique qu'en cas de mutation, le comptable entrant et le comptable sortant rendent compte des recettes et des dépenses qu'ils ont respectivement effectuées; l'exercice ne se prête pas à une telle séparation. La gestion, au contraire, est réduite aisément à la durée où le comptable est resté titulaire de son emploi.

§ 1. — ANALYSE DU COMPTE

Les ordonnateurs dressent donc leur compte par exercice et les comptables par gestion; dès lors, le rapprochement de ces deux comptes, qui est une précieuse source de contrôle, présente quelques difficultés.

Pour la comptabilité de l'État, l'ordonnance du 12 novembre 1820 prescrivait simplement aux comptables de dresser en fin d'année le compte général de toutes leurs opérations, quel que soit l'exercice auquel ces opérations se rattachaient. Il en résultait de graves confusions; en outre, les travaux de la Cour des Comptes pour la déclaration de conformité d'exercice entre les comptes des comptables et ceux des ministres, ne pouvaient être entrepris avant la production du compte de gestion de l'année suivante qui contenait les opérations de la période complémentaire de l'exercice. Aussi, l'arrêté du 21 novembre 1848

prescrivit aux comptables de présenter mensuellement leur compte à la Cour des Comptes; la Cour rendait chaque mois des arrêts provisoires sur les comptes, ce qui permettait à la déclaration de conformité d'exercice, d'intervenir moins tardivement : la complexité de ce système y fit renoncer. Le décret du 6 juin 1850, combiné avec la loi du 24 juin 1854 et le décret du 12 août 1854, établirent un nouvel ordre de choses qui est encore actuellement en vigueur : les comptables dressent toujours leurs comptes par gestion; mais la gestion est divisée en deux parties : la première partie comprend les opérations complémentaires de l'exercice précédent, la seconde, les opérations des douze premiers mois de l'exercice qui porte le même nom que la gestion. La Cour des Comptes rend un jugement différent pour chacune des deux parties; cette manière de faire, présente un double avantage qui remédie aux déficiences du régime de l'ordonnance de 1820; tout d'abord, la clarté se trouve établie, puisque chaque partie correspond à un exercice, ce qui facilite le travail de rapprochement avec les comptes d'exercice des ordonnateurs; ensuite, le travail de la déclaration de conformité peut être entrepris pour un exercice déterminé, dès que la Cour a statué sur les comptes de première partie de la gestion suivante.

Dans la comptabilité communale, des difficultés analogues à celles qui avaient existé pour les comptes

de l'État, existaient au début de la Restauration. Le Maire présentait son compte administratif à la session de mai du Conseil municipal; ce compte comprenait les opérations de la période complémentaire de l'exercice en question jusqu'au 31 mars; d'autre part, le compte du receveur municipal arrêté le 31 décembre, ne comprenait pas ces mêmes opérations; par contre, il relatait les recettes et les dépenses de la période complémentaire de l'exercice précédent. Dès lors, la concordance que devait rechercher le Conseil municipal, devenait très délicate à établir, surtout si l'on a égard en l'espèce au peu de connaissances techniques des conseillers municipaux; de plus, ce système entraînait les mêmes retards que celui occasionné par l'ordonnance de 1820 pour les comptables de l'État, puisqu'il fallait aussi attendre la fin de l'année suivante, la clôture de l'exercice pour retrouver toutes les opérations de l'exercice dans le compte du comptable.

L'ordonnance du 27 janvier 1866 a porté remède à cet ordre de choses; mais elle réalisait une réforme un peu différente à celle qui avait poursuivi un but parallèle dans la comptabilité de l'État. Le compte de receveur municipal résume en effet dans un seul document la deuxième partie de la gestion précédente et la première partie de la gestion en cours présentent la situation complète d'un exercice. Ainsi l'exercice 1913, pour les opérations des douze premiers mois,

contient une partie intitulée : gestion 1913, deuxième partie, et, pour les opérations de la période complémentaire, une autre partie appelée : gestion 1914, première partie. La comparaison avec le système adopté pour la comptabilité de l'État peut amener à dire que le compte communal est un compte d'exercice par gestion, tandis que pour l'État, il s'agit d'un compte de gestion par exercice; la différence de ces deux régimes est inspirée au désir de rendre particulièrement aisé pour les Conseils municipaux, le rapprochement du compte du receveur municipal avec celui du maire; le système de la commune a d'ailleurs été adopté par un grand nombre de comptabilités.

Le compte établit tout d'abord la situation du comptable au 31 décembre de l'année précédente; ce sera l'année 1912 si on conserve l'exemple de l'exercice 1913; il rappelle sommairement et sans justification les recettes et les dépenses de la gestion 1913, première partie; il est en effet inutile de consacrer des développements à ces opérations qui ont fait l'objet du compte précédent; mais il faut néanmoins les rappeler pour justifier les modifications qu'elles ont pu apporter à la situation de caisse. Vient ensuite la description des opérations budgétaires de l'exercice 1913; les recettes précèdent les dépenses, les unes et les autres développées dans une série de tableaux présentant sur la page de gauche les opérations de

GESTION 1912 (2^{me} partie)
(Douze premiers mois de l'exercice 1912)

GESTION 1913 (1^{re} partie)
(Trois mois de l'exercice 1913)

DÉPENSES

Fait dépenses le comptable la somme de.....

DÉPENSES

Fait dépenses le comptable la somme de.....

N° D'ORDRE (série unique)	N° DES ARTICLES du Budget	DÉSIGNATION des chapitres et des articles	CRÉDITS ouverts par le budget pri- mitif, le budget addition- nel et les autorisations spéciales	GESTION 1912 — PAIEMENTS et ecus pendant les 12 premiers mois de l'exercice 1912	GESTION 1913 — PAIEMENT effectué pendant les 3 mois complémentai- res de l'exercice 1912	TOTAUX des paiements de l'année 1912	RESTE A PAYER au 31 Mars 1913 à reporter à l'exercice 1913	CRÉDITS annulés faute d'emploi	OBSERVATIONS
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		CHAPITRE 1^{er} <i>Dépenses ordinaires</i>							
	1	Traitement du secrétaire.	1.800	1.800	»	1.800	»	»	
	2	Gratification à la dispo- sition du	200	200	»	200	»	»	
	8	Entretien du mobilier de la	200	117 75	»	170 15	»	79 85	
		Total des dépenses ordi- naires.....							
		CHAPITRE 2 <i>Dépenses extraordinaires</i>							
		CHAPITRE 3 <i>Dépenses supplément.</i>							
		Récapitulation....							

GESTION 1912 (2^{me} partie)
Opérations des douze premiers mois de l'exercice 1913

GESTION 1913 (2^{me} partie)
Opérations complémentaires de l'ex. 1912 clos au 31 déc. 1913

RECETTES

Fait recette le comptable la somme de.....

RECETTES

Fait recette le comptable la somme de.....

N. D'ORDRE (série unique)	N° DES ARTICLES du budget	DÉSIGNATION des chapitres et des articles	SOMMES A RECOURVIR au compte de l'exercice 1912 Fixation pro- visoire d'après les le bud. primitif les titres et ac- le bud. add. et les insinuations les autorisations de réduction. spéciales.	GESTION 1912 — RECOURVIREMENTS effectués pendant les 12 premiers mois de l'exercice 1912	GESTION 1913 — RECOURVIREMENTS effectués pendant les 3 mois complémentaires de l'exercice 1912	TOTAUX de recouvrement de l'exercice 1913	RESTE A RECOURVIR au 31 mars 1913 à répartir à l'exercice 1913	OBSERVATIONS
1	2	3	4	6	7	8	9	10
		CHAPITRE 1^{er} <i>Recettes ordinaires</i>						
1	1	5 cent. add. ord.	1112.20	1050	70.69	1120.69		
2	2	5 cent. pour chemins communaux	1877.32	1780	119.15	1899.15		
		Total des recettes ord.						
		CHAPITRE 2 <i>Recettes extraordinaires</i>						
		CHAPITRE 3 <i>Recettes supplément.</i>						
1	1	Reste à recouvrer p ^r exercice clos						
2	2	Recettes ex. pr						
3	3	— accident....						
		Récapitulation						

deuxième gestion 1913, qui correspond à la première partie de l'exercice 1913; la page de droite relate pour les mêmes objets, les chiffres de la première partie de la gestion 1914 qui ne sont autres que ceux de la période complémentaire de l'exercice 1913; en tête des tableaux indiqués, se trouve le montant total des recettes et des dépenses pour la partie de la gestion qu'ils développent. Chaque tableau est divisé en trois chapitres correspondant aux budgets ordinaire, extraordinaire et au budget supplémentaire. Les opérations budgétaires de l'exercice 1913 se trouvent ainsi intégralement décrites.

Mais la gestion du comptable ne comprend pas que des recettes et des dépenses de cette nature; elle embrasse également des opérations de trésorerie qui, dans la comptabilité communale constituent des comptes hors budget; ces comptes peuvent être très nombreux. On ne saurait dès lors les énumérer tous; il faut se borner à examiner ceux qui fonctionnent le plus fréquemment. Les uns ne font pas partie des comptes budgétaires, parce qu'ils concernent la rentrée de produits qui ne sont pas destinés à profiter intégralement à la commune; il est dès lors inutile de les mentionner au budget pour leur totalité, puisqu'il faudrait en balancer une partie par une dépense qui constituerait un reversement : ce sont notamment des opérations d'ordre de l'octroi, tel que le produit net des rentes dans les entrepôts; tels encore les consi-

gnations pour saisie et amende des droits d'octroi; le montant en sert d'abord à couvrir les frais et à solder les droits qui n'ont pas été encaissés; le surplus est versé pour moitié à la commune, pour moitié au saisissant; toutes les opérations de détail figurent au compte du budget, le produit net revenant à la commune est seul porté en recette; un mécanisme analogue est employé pour le produit estimatif de la coupe d'affouage délivrée gratuitement pour les cotisations municipales établies en vertu d'usages locaux pour la part attribuée aux pauvres ou aux hospices sur le produit de concession de terrains dans les cimetières, la commune n'ayant droit qu'aux deux tiers de ce produit.

Cette première catégorie de comptes hors budget constitue en quelque sorte des comptes d'ordre en atténuation des dépenses; il en est d'autres qui constituent des comptes d'ordre proprement dits et dont le classement hors des opérations budgétaires se justifie dès lors encore mieux, puisqu'en fin de compte le budget n'est pas appelé à en profiter : dans cette catégorie on peut citer d'abord certaines opérations de l'octroi : consignation pour saisie et amende des droits d'entrée au Trésor dont le produit net est partagé entre le Trésor, et le saisissant; les remises allouées aux employés de l'octroi par l'administration des contributions indirectes, et les consignations pour passe-debout. A ce titre prend encore place le

OPÉRATIONS RELATIVES AUX SERVICES HORS BUDGET

RECETTES

Fait recettes le comptable

NUMÉRO D'ORDRE série unique	NUMÉRO du SERVICE	DÉSIGNATION du SERVICE	RESTE à recouvrer au 31 déc. 1912	TITRES émis en 1913	TOTAL des recettes à recouvrer	RECOU- VRE- MENTS effectués	RESTE à recouvrer au 31 déc. 1913
1	2	3	4	5	6	7	8
120	1	Caisse des écoles ... Etc.....	»	80	80	80	»

DÉPENSES

Fait dépense le comptable

NUMÉRO D'ORDRE série unique	NUMÉRO du SERVICE	DÉSIGNATION du SERVICE	PAIE- MENTS effectués	RAPPEL DE RECETTES			Excédent de recettes au 31 déc. 1913
				Excédent de recettes au 31 déc. 1913	VERSE- MENTS effectués	Total des recettes	
1	2	3	4	5	6	7	8
135	1	Caisse des écoles... Etc.....	160	80	80	160	»

dépôt de garanties pour fourniture de travaux, l'excédent des versements sur produits municipaux : pour ce dernier, compte le receveur municipal ne porte aux opérations budgétaires que la somme revenant de droit à la commune; l'excédent figure à un compte hors budget et si le remboursement n'en est pas demandé avant la fin de la deuxième année de l'exercice, il clôt le compte hors budget et porte le montant en recettes à la commune sans préjudice des droits des créanciers. On peut encore ranger dans la même catégorie certaines dépenses qui sont payées par le receveur municipal et ordonnancées par le maire, bien qu'elles n'incombent pas à la commune : ce sont notamment les dépenses de la Caisse des écoles et les services de retraite des employés de la commune.

Mais les opérations classées au compte hors budget ne sont parfois ni des comptes d'ordre en atténuation des dépenses ni des comptes d'ordre proprement dit; le produit en est alors intégralement destiné à la commune; ces comptes sont distraits des comptes budgétaires, parce qu'avant d'être réalisés ils nécessitent des opérations préalables; telles sont les recettes recouvrées avant l'ouverture de l'exercice et le produit des emprunts; pour ces emprunts, si la commune s'adresse directement à un établissement de crédit, elle verse la totalité au budget directement et le compte hors budget ne fonctionne pas; au contraire si elle recourt à la souscription publique, il faut créer

des services hors budget : pour recevoir les versements de garantie et recouvrer le surplus s'il y a lieu; pour inscrire la rentrée des certificats provisoires lors de l'échange contre un titre définitif; pour tenir la comptabilité de dépôts et certificats nominatifs, etc... Tous ces comptes hors budget figurent en recette et en dépense dans le compte du receveur municipal qui les développe en deux séries de tableaux.

Les opérations budgétaires et les opérations hors budget contenues dans le compte, relatent donc toutes les recettes et toutes les dépenses effectuées par le comptable au cours de l'exercice 1913. Le rappel, au début du compte, de la première partie de la gestion 1913, permet de reconstituer cette gestion tout entière, si toutefois on défalque du compte de l'exercice 1913 la première partie de la gestion 1914. Cette gestion 1913, a eu pour point de départ, une situation de caisse au 31 décembre 1912; elle aboutit finalement à une situation de caisse au 31 décembre 1913, qui servira de point de départ à la gestion suivante. Cette situation de fin de gestion est d'ailleurs complétée par le résultat final de l'exercice 1913 qui est obtenu par la simple addition des deux parties du compte, dont on retranche les opérations rappelées dans la première partie de la gestion 1913.

Telle est la structure du compte du receveur municipal. Différentes règles de forme doivent, en outre, lui être appliquées pour attester qu'il émane bien du

comptable lui-même, qu'il n'a pas fait l'objet d'altérations avant de parvenir au juge des comptes et qu'il a subi certaines vérifications préalables. A cet effet, il doit être certifié, signé et daté par le comptable; il porte le visa du receveur des finances avec ses observations, les réponses à ces observations; lorsqu'il n'y a lieu à aucune observation, le receveur des finances doit en faire la déclaration expresse; le compte doit être coté et paraphé sur chaque feuillet, ne contenir ni interligne, ni grattage, ni rature; lorsque le compte est rendu par une personne autre que le receveur ou le commis d'office, le signataire doit justifier de la procuration spéciale enregistrée, à lui donnée par le receveur et si celui-ci est décédé ou hors d'état de donner procuration par ses héritiers ou ayants cause, lesquels ont eux-mêmes à justifier de leur identité (1). Si toutes ces prescriptions ne se trouvent pas remplies, le juge des comptes ne pourrait statuer : le compte ne serait pas régulier en la forme.

Mais d'une manière générale, un jugement ne peut se prononcer en connaissance de cause que s'il est précédé d'une enquête, d'une instruction ou d'une documentation préalable. Or, le juge des comptes en France n'est pas appelé à vérifier lui-même sur place la gestion de ses redevables et le comptable ne comparet plus devant lui comme sous l'ancien régime; il

(1) Circulaire ministérielle 30 janvier 1866.

faut dès lors que le compte soit accompagné de nombreuses justifications capables de remplacer.

§ 2. — ANALYSE DES PIÈCES QUI ACCOMPAGNENT LE COMPTE

A cet effet, tout d'abord chaque article de recette ou de dépense doit être appuyé d'un certain nombre de pièces énumérées par des règlements spéciaux et en particulier, par l'instruction du 20 juin 1859 : ces pièces attestent la réalité des opérations et leur régularité : ce sont notamment pour les recettes : des titres de perception, des extraits des rôles et pour les dépenses : les mandats du maire, accompagnés de mémoires et marchés. Mais indépendamment de ces justifications particulières, dans le détail desquelles il est difficile d'entrer sous peine d'amener des développements excessifs, il existe en certain nombre de pièces dites générales ou principales qui sont relatives à l'ensemble du compte ou à un groupe d'articles et que l'on a estimées indispensables pour éclairer le juge des comptes. Si ces pièces n'étaient pas produites ou étaient irrégulières, le compte bien que régulier en la forme ne serait pas en état d'examen à raison des éléments qui l'accompagnent : il ne pourrait faire l'objet d'un jugement.

Les pièces générales sont énoncées dans l'article 1551 de l'instruction ministérielle du 20 juin 1849 ;

les unes établissent que les recettes et les dépenses ont été régulièrement autorisées et approuvées, d'autres se proposent d'établir la situation financière de la commune telle qu'elle résulte du compte de gestion présenté, d'autres enfin retracent la situation de certains services; on y joint une sorte d'inventaire de toutes les justifications fournies à l'appui du compte.

I

Les premières se proposent tout d'abord de prouver la régulière autorisation des recettes et des dépenses avant leur exécution : ce sont une expédition du budget primitif et une expédition du budget supplémentaire, rappelant les autorisations spéciales qui l'ont précédé; ces deux expéditions sont accompagnées d'une copie des décrets ou arrêtés préfectoraux qui les ont approuvées. Quant aux autorisations spéciales votées après le budget supplémentaire, elles figurent dans un tableau récapitulatif qui n'est pas appuyé des actes approbatifs; l'acte approbatif de chacune de ces dépenses est mentionné sur les pièces justificatives spéciales de l'article qu'elles concernent. Mais il ne suffit pas que les recettes et les dépenses aient été autorisées régulièrement avant leur exécution; encore faut-il qu'elles aient reçu une fois consommées les ratifications réglementaires : aussi le compte doit-il être accompagné de la délibération du Conseil municipal qui approuve le compte de gestion du receveur;

comme on le verra plus loin il ne s'agit pas là pour le Conseil municipal d'émettre un jugement, mais simplement de formuler des observations destinées à éclairer le juge des comptes (1). D'ailleurs pour justifier ces observations et en même temps pour instruire le tribunal financier des agissements du maire, une copie du compte d'administration de ce dernier doit en outre accompagner le compte du receveur.

II

On a ainsi le point de départ et le point d'arrivée d'un exercice complet décrit par les deux parties du compte du receveur municipal. Il reste à connaître dans quelle mesure les opérations comprises dans le compte ont modifié la situation financière de la commune par rapport à ce qu'elle était auparavant. C'est le but que se proposent notamment toutes les pièces qui établissent la régularité de la gestion du comptable au point de vue des obligations édictées par l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII : état de l'actif de la commune décrivant les biens composant le patrimoine de la commune, annexe à l'État de l'actif expliquant toutes les causes de différences avec l'année précédente, état du passif de la com-

(1) S'il s'agissait du compte d'un hospice ou d'un bureau de bienfaisance communal la délibération de la commission administrative doit être accompagnée de la délibération par laquelle le Conseil municipal émet un avis à cet égard.

mune relatant les engagements pris par celle-ci en matière d'emprunts, d'acquisition de propriété, d'indemnités à allouer, etc... et mentionnant l'échéance de ces diverses dettes. Mais la situation financière de la commune peut être modifiée sur un autre point que les biens, droits et créances dont la conservation constitue une obligation particulière pour le receveur municipal; elle peut être modifiée par l'encaisse dont le comptable a la garde comme tout comptable de deniers publics pour le service auquel il est préposé; c'est ce qui explique que le receveur municipal doit en principe produire un inventaire de caisse et un relevé d'écritures au 31 décembre; si ce principe doit être appliqué au percepteur-receveur et au receveur spécial, il varie néanmoins pour chacun d'eux dans le détail d'application; on sait en effet que les premiers depuis le décret du 16 décembre 1899 n'ont plus leur situation de caisse arrêtée en fin d'année par le maire; ils établissent cette situation eux-mêmes sauf ratification dans le plus bref délai par les agents supérieurs de leur administration; aussi depuis cette époque se contente-t-on d'exiger d'eux, au lieu d'une situation de caisse, un simple bordereau de situation sommaire qui indique l'ensemble des recettes et des dépenses de chaque série dont la gestion est confiée au comptable comme établissement public, Trésor et qui aboutit pour chacun d'eux à une situation des fonds leur appartenant; un état annexé à ce

bordereau présente par commune et par établissement public les comptes relatifs aux services hors budget. Le receveur spécial continue au contraire à voir sa caisse et ses écritures arrêtées par le maire; aussi doit-il produire un procès-verbal de situation de caisse; de plus, il présente une copie de la balance et de son grand livre qui, analogue sur certains points avec les bordereaux de situation du percepteur, relate en détail le résultat des opérations budgétaires, mais ne contient pas les opérations hors budget; celles-ci figurent avec tous leurs développements dans un état annexé à la balance du grand livre; cet état correspond à l'état annexé au bordereau des situations fourni par le percepteur.

III

Ainsi la situation financière de la commune telle qu'elle résulte des opérations comprises dans le compte est établie dans son ensemble. Il reste à fournir des justifications pour certains services qui n'existent pas dans toutes les communes; ces justifications à raison de leur importance conservent toujours le caractère de pièces principales et ne peuvent être assimilées à de simples pièces justificatives, appuyant un article de recettes ou de dépenses quelconques; tels sont pour les communes qui ont contracté des emprunts les certificats constatant la pré-

sence des titres et le compte d'emploi des formules imprimées pour ces titres; telle encore pour les communes qui ont plus de 100.000 francs de revenus ordinaires une situation sommaire des travaux, embrassant plusieurs années et mentionnant le paiement d'acomptes, tel enfin le compte d'emploi des tickets de droit de place ou autres droits.

S'il y avait eu mutation de comptable, les pièces principales devaient en outre établir les situations respectives des deux titulaires sortant et entrant; à cet effet le compte du premier comptable doit être accompagné d'un certificat du maire attestant que celui-ci n'a aucune reprise à exercer du chef des dispositions édictées par l'arrêté des consuls du 19 Vendémiaire an XII et d'un certificat du receveur entrant établissant qu'il consent à prendre à sa charge toutes les responsabilités afférentes aux restes à recouvrer (1). Le receveur entrant en fonctions doit, d'autre part, appuyer son compte de son procès-verbal d'installation, de l'acte de prestation de serment, de l'acte de sa nomination et de son certificat de cautionnement : documents établissant qu'il possède tous les titres légaux pour remplir son emploi. Le but de toutes ces pièces relatives aux mutations et à l'entrée en fonctions a déjà fait l'objet de développements antérieurs, il n'y a donc pas lieu d'y revenir ici.

Ainsi le compte du receveur municipal n'est à même

(1) Voir chap. II § 2.

d'être contrôlé par le juge financier qu'à deux conditions : il doit être régulier en la forme et il faut qu'il soit accompagné des pièces générales ou principales; il n'est réputé en état d'examen que si ces deux éléments se trouvent remis. Mais le juge n'est lui-même saisi qu'après l'accomplissement d'un certain nombre de formalités; les unes assurent une sorte de contrôle qui sans avoir à aucun titre, le caractère d'un jugement précédent à néanmoins celui-ci et facilitent son intervention; les autres assurent un régulier partage de juridiction entre la Cour des Comptes et le Conseil de préfecture; d'autres enfin garantissent l'envoi des comptes en temps voulu au tribunal financier.

CHAPITRE II

Comment le compte parvient au juge des comptes.

§ 1. — CONTROLE PRÉCÉDANT LE JUGEMENT DU COMPTE

Les contrôles qui précèdent le jugement du compte incombent à deux personnalités d'ordre essentiellement différent : la première relevant du pouvoir central est un peu sous la dépendance du ministre des Finances ; elle se propose d'opérer principalement des vérifications d'ordre technique : c'est le receveur des finances. La seconde désignée par la voie élective examine si les opérations comprises dans le compte sont conformes au budget qu'elle a établi et elle fait des observations sur les irrégularités qu'elle remarque ; elle se sert du compte du comptable pour apprécier l'utilité des actes de l'ordonnateur : c'est le Conseil municipal.

Le receveur des finances exerce sur le compte du comptable communal, une action comparable à celle de la direction générale de la comptabilité publique sur les comptes des comptables de l'État ; il s'assure que le compte est d'accord avec les relevés d'écritures

qu'il reçoit périodiquement (1); il provoque au besoin les mesures nécessaires pour obtenir cette concordance; il recherche en outre si le compte est en état d'examen.

Anciennement le receveur des finances devait procéder au complet examen du compte avant que le Conseil municipal n'en fut saisi; cela était possible à une époque où le compte ne contenait pas d'opérations postérieures au 31 décembre de l'exercice précédent. Mais depuis le décret du 27 janvier 1816, le compte contient les opérations complémentaires de l'exercice expiré : celles-ci s'étendent jusqu'au 31 mars. Du 31 mars au mois de mai où se réunit le Conseil municipal pour l'examen du compte, le receveur des finances ne disposait plus d'un délai suffisant pour procéder à une vérification approfondie. Aussi le décret de 1866 a-t-il stipulé que le compte ferait l'objet d'une première étude sommaire avant sa présentation au Conseil municipal; après la réunion de cette assemblée, le compte revient au receveur des finances qui l'examine à nouveau, mais cette fois d'une façon approfondie.

A cet effet, dans les dix jours qui suivent la session du Conseil municipal, le compte est déposé chez le receveur des finances, avec les pièces générales et les pièces justificatives de chaque article; le receveur des

(1) Voir 1^{re} Partie, chap. IV, § 2.

finances s'assure que le comptable communal a bien pris charge de toutes les recettes qu'il devait recouvrer; il vérifie si l'excédent de la gestion est d'accord avec la caisse; il invite éventuellement le comptable à redresser les erreurs ou à combler les lacunes. Il mentionne dans une colonne spéciale de la feuille d'enveloppe du compte les observations que lui a suggérée sa vérification. Il expédie alors le compte au receveur municipal qui, s'il n'opère pas les rectifications demandées, réplique aux observations dans une seconde colonne. Le comptable communal adresse une seconde fois son compte au receveur des finances qui note encore sur la couverture, diverses observations sur les objections premières par lesquelles il ne paraît pas lui avoir été fourni d'explications suffisantes. Il y a ainsi entre le receveur municipal et le receveur des finances une sorte de correspondance écrite, dont la trace visible sur le compte, peut servir à éclairer le juge financier sur quelques irrégularités substantantes. Le juge est renseigné sur d'autres points par les observations du Conseil municipal.

Le Conseil municipal consigne ses observations dans une délibération qui a lieu au mois de mai; le procès-verbal en est joint au compte et forme comme on sait une pièce principale. Le compte est expédié tout d'abord au maire sans pièces justificatives; il est soumis ensuite, également sans pièces, au Conseil municipal, mais le receveur des finances tient toutes

justifications à la disposition de ce conseil qui peut les exiger quand bon lui semble.

L'assemblée délibérante a ainsi connaissance de la gestion comptable, mais elle ne statue pas en juge, le principe fondamental de la séparation des pouvoirs s'y oppose. D'ailleurs en vertu de ce même principe, elle seule connaît du compte de l'ordonnateur, la vérification simultanée du compte du comptable lui est un précieux auxiliaire à cet effet; d'une part en effet la concordance des deux comptes est une preuve de la véracité de chacun d'eux; et d'autre part, les contrôles très précis qui pèsent sur le comptable agissent ainsi indirectement sur le maire contre qui les sanctions sont beaucoup moins rigoureuses. Ce rapprochement est d'ailleurs un principe général de toute la comptabilité publique; dans les comptabilités locales et dans celles des établissements publics, il est effectué en principe par l'assemblée délibérante elle-même avant le jugement de compte; au contraire dans la comptabilité de l'État, il est opéré par le juge des comptes qui l'effectue après avoir rendu ses arrêts. La raison de cette différence provient de ce que dans le premier cas, il s'agit en général de services relativement peu complexes qui se résument dans un seul compte d'administrateur et un seul compte de comptable; le pouvoir délibérant peut donc effectuer lui-même le rapprochement; il en profite pour faire connaître ses observations au

juge financier qui intervient après lui. Une situation inverse produit pour l'État; la complexité des opérations s'oppose à ce que le Parlement opère lui-même le rapprochement des comptes des comptables de ceux des ordonnateurs; ce rapprochement fait l'objet des déclarations de conformité de la Cour des Comptes; ce n'est pas non plus l'autorité budgétaire qui fait connaître ses observations au juge des comptes; c'est le juge des comptes qui informe le Parlement de ses propres remarques dans le rapport publié au chef de l'État.

Le contrôle du receveur des finances et celui du Conseil municipal ont préparé le rôle du juge des comptes et facilité sa tâche. Néanmoins sa besogne eût été au-dessus de ses forces s'il avait constitué un tribunal unique ayant seule compétence pour apurer les comptes de toutes les communes de France et même des colonies. Aussi a-t-on dû faire un partage de juridiction entre la Cour des Comptes et le Conseil de préfecture : dans les colonies les conseils sont remplacés par des conseils privés.

§ 2. — PARTAGE DE JURIDICTION ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LE CONSEIL DE PRÉFECTURE.

La nécessité de ne pas connaître tous les comptes communaux au même tribunal financier que les

comptes de l'État s'est d'ailleurs fait sentir à une époque antérieure à la création de la Cour des Comptes, Sous le régime de la loi du 2 Frimaire an VII, tous les comptes étaient examinés par les directoires départementaux; ce régime dura peu, il violait d'ailleurs trop ouvertement le principe de la séparation des pouvoirs, aussi la loi du 28 Pluviôse an VIII, donna-t-elle compétence au préfet, sauf recours au ministre de l'Intérieur. Lors de la création de la Cour des Comptes, il apparut d'ailleurs que l'on pouvait établir des règles différentes selon l'importance des comptabilités des diverses communes : la loi du 16 septembre 1807 fit ressortir de la juridiction de la Cour, les recettes et les dépenses des municipalités dont le budget arrêté par l'empereur s'élevait à un chiffre supérieur à vingt mille francs; les autres communes restaient soumises au régime antérieur. La limite de vingt mille francs fut abaissée à dix mille par un décret de 1810 complété par une ordonnance de 1814. Malgré tout le rôle du préfet à l'égard des communes de faible importance n'apparaissait pas suffisamment avec un caractère juridictionnel; aussi l'ordonnance du 28 janvier 1815 décida-t-elle, que désormais, le préfet statuerait en Conseil de préfecture; la faculté de recours au ministre de l'Intérieur était supprimée et remplacée par la possibilité d'en appeler à la Cour des Comptes. Une ordonnance de 1823, dans le but d'établir quelque simplification,

donna compétence au sous-préfet sauf appel au Conseil de préfecture pour le compte des communes dont les revenus étaient inférieurs à cent francs. En réalité, on ne faisait ainsi que compliquer la législation; les communes qui se trouvaient dans ces conditions étaient en effet très rares. La loi du 18 juillet 1837 retira au sous-préfet cette attribution; elle porta en outre de dix mille à trente mille francs les limites à partir desquelles la Cour des Comptes devenait compétente : cette mesure était justifiée par la croissance rapide du nombre des municipalités qui relevaient de cette juridiction et qui risquaient dès lors de rendre sa tâche trop lourde. La loi du 5 avril 1884 ne fit que confirmer l'ordre de choses antérieur.

A l'heure actuelle, la Cour des Comptes connaît les comptes des communes dont les revenus ordinaires ont été égaux ou supérieurs à trente mille francs pendant trois années consécutives : ce chiffre doit s'entendre des droits constatés au profit de la commune et non des recouvrements effectués. Au cas où il s'agirait d'une commune nouvelle, on se baserait sur les ressources ordinaires du premier exercice; si dans la suite ces produits restaient inférieurs à la limite pendant trois exercices consécutifs, la compétence changerait.

Le changement de compétence par suite de la variation des revenus communaux donne d'ailleurs lieu à une série de formalités de procédure, soit que l'élé-

vation du chiffre des recettes doit avoir pour résultat de saisir la Cour des Comptes et de dessaisir le Conseil de préfecture, soit que sa diminution ait une conséquence inverse.

Dans le premier cas, il appartient au préfet de provoquer un changement de juridiction; ce fonctionnaire est mieux placé qu'aucune autre autorité pour avoir connaissance de la variation des revenus communaux; il rend un arrêté transmis aussitôt au ministre de l'Intérieur, au ministre des Finances et au procureur général de la Cour des Comptes; mais cet acte ne crée pas la compétence nouvelle. C'est la Cour elle-même et elle seule, qui a qualité pour se déclarer compétente; avertie par le procureur général elle rend un arrêt attributif de juridiction. On admet généralement qu'elle ne peut se saisir sans l'arrêté du préfet : d'une part en effet, il lui serait difficile d'être au courant par elle-même de l'augmentation du chiffre des recettes communales, et d'autre part aucune disposition législative ne permet à la Cour de se saisir d'une comptabilité aux dépens d'une autre juridiction, qui n'aurait pas été déclarée incompétente par une autorité particulière.

Si au contraire, le chiffre des recettes communales vient à décroître en dessous de trente mille francs, les mêmes objections ne se présentent plus et la Cour peut se déclarer incompétente elle-même. Mais il faut toujours un arrêté préfectoral pour saisir le Conseil

de préfecture et cet arrêté ne peut intervenir avant que la Cour ne se soit prononcée.

En tous cas, lorsque la juridiction change, l'ancienne juridiction a toujours qualité pour apurer les charges, résultant de ses propres décisions.

Les comptes après avoir été soumis à l'examen préalable du receveur des finances et du Conseil municipal sont donc susceptibles de parvenir, soit au Conseil de préfecture, soit à la Cour des Comptes. Dans un cas comme dans l'autre un certain nombre de formalités président à cet envoi et des pénalités sanctionnent les irrégularités qui pourraient être commises en l'espèce.

§ 3. — ENVOI DU COMPTE AU JUGE DES COMPTES

Les formalités de l'envoi obéissent à des règles très simples; si le Conseil de préfecture est compétent, les comptes sont expédiés directement à ce conseil avec les justifications; un seul envoi est effectué pour toutes les perceptions (1). A l'égard de la Cour des Comptes une circulaire du 30 janvier 1866 prescrivait anciennement au receveur des finances, après toutes ses vérifications, de renvoyer finalement le compte au receveur municipal qui le faisait parvenir au greffe de la Cour des Comptes. Une circulaire ministérielle du 30 juillet 1906 a décidé plus simplement que le

(1) Circulaire ministérielle fin 30 janvier 1866 encore en vigueur.

receveur des finances se chargerait lui-même de l'envoi à la Cour, sans qu'il soit nécessaire de le mettre en rapport une fois de plus avec le comptable communal.

Pour rapprocher le plus possible le jugement du compte de l'accomplissement des faits, il faut fixer certains délais dans la limite desquels ces envois doivent être faits. Les comptes doivent parvenir à la Cour des Comptes au plus tard au premier septembre de l'année de la clôture de l'exercice; il est accordé un délai supplémentaire de trois mois au cas où il se serait produit un changement de juridiction.

En cas de retard dans ces envois, l'article 28, paragraphe premier du décret du 31 mai 1862, prévoit d'une manière générale que tous les comptables de deniers publics sont passibles des peines prévues par les lois et règlements. Or spécialement pour les comptables communaux et ceux des établissements de bienfaisance, ces lois et règlements existent; c'est actuellement l'article 159 de la loi du 5 avril 1884 qui dispose « les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements, peuvent être condamnés par l'autorité chargée de juger les dits comptes, à une amende de 10 à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des Conseils de préfecture, et de 50 à 500 francs également par mois de retard pour ceux qui sont justiciables de la Cour des Comp-

tes. Ces amendes sont attribuées aux communes et aux établissements de bienfaisance qui concernent les comptes en retard. Elles sont assimilées quant au mode de recouvrement et de poursuites aux délits des comptables de l'État et la remise ne peut en être accordée que d'après les mêmes règles ». Cet article ne fait d'ailleurs que reproduire des dispositions déjà contenues dans la loi du 18 juillet 1837.

Quant aux justifications complémentaires à fournir à l'appui du compte communal, le paragraphe second de l'article 28 du décret du 31 mai 1862, dispose que si elles sont produites en retard, les mêmes peines leur seront applicables (1). Mais aucune disposition réglementaire n'est intervenue pour préciser les sanctions; celles-ci restent donc sans application pratique possible; néanmoins la jurisprudence de la Cour des Comptes a admis que s'il n'était présenté aucune justification à l'appui du compte, on pourrait assimiler cette lacune au défaut de production du

(1) Pour les comptables du Trésor, aucune disposition réglementaire, n'étant intervenue, l'article 28 du décret du 31 mai 1862 reste sans portée pratique à leur égard; l'article 376 du même décret ne fait que reproduire les dispositions de l'article 28; il y ajoute simplement que c'est la Cour qui prononce les peines ou amendes; mais il n'en fixe ni la qualité ni les conditions d'application; en réalité, il ne résulte pas de graves inconvénients de cette lacune; les comptables des Trésors sont en effet sous l'étroite dépendance du ministre des Finances qui peut employer des mesures administratives à leur égard; au cas où ils sortent de fonction, ils ont de plus intérêt comme tous les comptables d'ailleurs, à produire leurs comptes dans le plus bref délai possible pour obtenir le remboursement de leur cautionnement et la main levée de l'hypothèque et du privilège du Trésor sur leurs biens.

compte lui-même; s'il y a du retard pour certaines pièces seulement, aucune condamnation n'est possible de ce chef; les sanctions seront prononcées plus tard si lors du jugement du compte celui-ci apparaît comme insuffisamment justifié, c'est alors une nouvelle phase de l'existence du compte communal; celle où le juge des comptes intervient dans la plénitude de ses attributions.

CHAPITRE III

Rôle du juge des comptes

Le rôle du juge des comptes est le même en principe, qu'il s'agisse du Conseil de préfecture ou de la Cour des Comptes. Son intervention se décompose, dans les deux cas, en différentes phases qui correspondent à un examen préalable et à un jugement; elle se termine par la notification de l'arrêt; certaines particularités sont en outre à signaler à propos des gestions de fait.

§ 1. — EXAMEN DU COMPTE PAR LE CONSEILLER RÉFÉRENDIAIRE.

Le compte, avant d'être jugé par la Cour des Comptes, fait l'objet, pour les receveurs municipaux ressortissant de la Cour des Comptes, d'une étude approfondie d'un conseiller référendaire; cette formalité obéit d'ailleurs à des principes analogues pour tous les comptables des deniers publics.

L'examen du compte par le conseiller référendaire a été réglementé dans ses détails par un document

officiel publié après l'incendie des archives de la Cour des Comptes et qui porte le titre de note n° 49. Cet examen se décompose en différentes phases qui correspondent à la vérification de la régularité du compte, à la vérification de la suite donnée aux arrêts précédents, à l'étude des recettes, à celle des dépenses et enfin à la détermination de la situation du comptable en fin de gestion ou fixation du reliquat.

I

La vérification de la régularité du compte a pour but de s'assurer qu'il est en état d'examen au double point de vue de sa forme même et des pièces qui doivent l'accompagner; les conditions qui doivent être réunies pour qu'un compte soit en état d'examen ont déjà fait l'objet d'un exposé antérieur, il n'y a donc pas lieu d'y revenir.

II

La vérification de la suite donnée aux arrêts précédents se propose de s'assurer tout d'abord de la reprise du reliquat de la gestion précédente, puis de la validité des réponses faites à l'arrêt précédent.

Pour le premier point, le rapporteur confronte la minute de l'arrêt antérieur avec le reliquat pris en charge au compte actuel; s'il y a eu mutation de comptable, le chiffre à reprendre est celui que constate le procès-verbal de remise de service; le réfè-

rendaire s'assure également de la reprise des opérations complémentaires de l'exercice expiré.

L'examen des réponses faites à l'arrêt précédent porte sur une pièce désignée sous le titre « de bordereau d'exécution des injonctions », qui doit être visée par le receveur des finances; cette pièce contient la copie textuelle des injonctions et les réponses ou explications du comptable ainsi que l'indication des pièces produites à l'appui de ces réponses. Le rapporteur propose alors, selon les cas, la levée, la continuation, ou la modification des injonctions.

La décharge du comptable est proposée à raison des arrêts précédents si tout est régulier ou régularisé au double point de vue de la reprise du reliquat et des injonctions.

III

Il reste alors à examiner si les opérations comprises dans le compte, tant en recettes qu'en dépenses, ne font l'objet d'aucune irrégularité.

1^o La vérification des recettes précède celle des dépenses; elle consiste à comparer pour chaque article le « montant des produits d'après les titres et actes justificatifs, déduction faite des réductions », qui est mentionné dans une colonne spéciale du compte avec le montant des titres de perception et les réductions apportées à ces titres de perception qui sont relatés dans deux colonnes différentes du compte et

appuyés de toutes justifications réglementaires. Cette comparaison aboutit à la fixation des restes à recouvrer, elle peut donner lieu à la découverte de diverses irrégularités qui font l'objet de propositions variables du rapporteur suivant leur nature : si les faits signalés sont susceptibles d'engager la responsabilité du comptable, comme un défaut de justification de recette, sa réduction ou sa justification incomplète, le référendaire conclut à une injonction ferme ; si, au contraire, il y a simple défaut de forme sans que cela entraîne de conséquence importante, le rapporteur propose seulement une injonction pour l'avenir. Enfin, si au cours de son examen, le référendaire découvre des irrégularités de l'ordre administratif, il peut signaler qu'il y a lieu d'adresser un référé au ministre compétent, réclamer le renvoi du résumé général des communes ou si les faits sont de nature particulièrement grave et intéressent l'ordre des finances en général, le renvoi au rapport public. Au cas où tout est régulier, au point de vue du comptable et même si une faute est imputable aux agents de l'ordre administratif, le conseiller référendaire conclut à l'admission des recettes ; celles-ci sont proposées en distinguant d'une part les recettes de la gestion qui comprennent les recettes complémentaires de l'exercice expiré, celles des douze premiers mois de l'exercice, et celles des services hors budget, et d'autre part les recettes de l'exercice courant pendant les trois mois

complémentaires qui doivent être comprises au compte de gestion suivant pour en former la première partie.

2^o L'examen des dépenses succède à celui des recettes; il porte sur la régularité des crédits ouverts qui sont rapprochés des paiements effectués; à l'appui de chaque article de dépenses, le référendaire examine les pièces justificatives qui doivent être conformes à l'article 1542 de l'instruction ministérielle du 20 juin 1859; cet article est encore en vigueur sauf quelques modifications de détail; les irrégularités découvertes donnent lieu aux mêmes propositions qu'en matière de recettes; si tout est en bon ordre, les dépenses admises sont également classées suivant les mêmes principes que les recettes.

IV

L'étude des éléments contenus dans le compte amène à établir le reliquat; à cet effet, au montant des recettes admises, on ajoute le reliquat de la gestion précédente; on déduit les dépenses allouées; la différence obtenue n'est autre que le reliquat à fixer par l'arrêt et à reprendre à charge à la gestion suivante; il est fait mention du résultat de l'exercice qui ressort de la différence des recettes et des dépenses de l'exercice courant avec le résultat de l'exercice précédent.

L'examen du compte par le conseiller référendaire constitue une sorte d'instruction; son rapport et ses

propositions éclairent le juge du compte qui est alors à même de prononcer son jugement.

§ 2. — JUGEMENT DU COMPTE

Un conseiller maître est saisi du rapport du référendaire qu'il étudie; il vérifie si les observations sont justes et si les propositions sont fondées.

Le conseiller référendaire se présente à la Chambre où il a seulement voix consultative; il fait son rapport; le conseiller maître rapporteur donne ses observations personnelles; les autres conseillers maîtres donnent ensuite leur avis; le président de Chambre recueille les avis, donne le sien, et inscrit le tout en marge du rapport. La Chambre rend alors l'arrêt.

Mais les arrêts sont de deux sortes : l'arrêt provisoire est celui par lequel le juge peut revenir sur sa décision; il fixe le chiffre à admettre et les injonctions pour produire des justifications complémentaires au cas où des irrégularités auraient été relevées. L'arrêt définitif est celui par lequel le juge des comptes a épuisé sa juridiction; il contient, s'il y a des irrégularités, le forcement du comptable en recettes, le rejet de la dépense, ou s'il n'y a pas d'irrégularités l'obligation de reprendre le reliquat à la gestion suivante; il déclare le comptable quitte, si n'ayant commis aucune irrégularité, celui-ci est appelé à sortir de fonction; il permet alors la restitution du cautionne-

ment et la radiation des privilèges et hypothèques. L'arrêt définitif est seul exécutoire, seul il est susceptible de pourvoi en cassation, de révision, de demande de remise gracieuse, de débet et enfin d'appel au cas où il s'agit du Conseil de préfecture.

Tout arrêt définitif est précédé du principe d'un arrêt provisoire qui, étant donné que le comptable ne comparait pas en personne lui permet de répondre aux charges prononcées contre lui; un délai de deux mois sépare en principe ces deux arrêts, mais dans la pratique, pour ne pas renouveler deux fois dans la même partie, la procédure, l'instruction et celle du jugement, l'arrêt rendu sur une gestion statue sur les réponses à l'arrêt précédent, le même arrêt est ainsi provisoire pour une gestion et définitif pour la gestion précédente.

Le principe de la double catégorie d'arrêts n'a toute sa raison d'être que si le premier arrêt est porté à la connaissance de justiciables d'une manière assez rapide et sûre pour que le second puisse être une sanction apportée aux réponses faites au premier. Aussi toute une réglementation précise préside-t-elle à la notification des arrêts provisoires aux comptables; elle s'applique également aux arrêts définitifs, car il convient que le comptable soit rapidement informé des décisions qui peuvent faire de sa part l'objet d'un recours.

§ 3. — NOTIFICATION DES ARRÊTS AUX RECEVEURS
MUNICIPAUX ET A L'ADMINISTRATION LOCALE.

Une ordonnance du 28 décembre 1830 prévoyait, que les arrêts de la Cour des Comptes seraient notifiés directement aux receveurs municipaux par lettre chargée du greffier en chef de la Cour. Les arrêtés du Conseil de préfecture parvenaient aux maires par l'intermédiaire des préfets en deux expéditions; l'une était adressée au receveur municipal qui en donnait récépissé, l'autre restait à la mairie; les préfets en adressaient des copies aux receveurs des finances.

Un décret du 27 janvier 1866 voulut faire du receveur des finances le centre de cette procédure, ce qui était logique, puisqu'il est étroitement lié à la gestion du receveur municipal : aux termes de ce décret, pour les receveurs municipaux ressortissant de la Cour, les receveurs des finances, dans les quinze jours de la réception de la notification, transmettent au greffier en chef de la Cour des Comptes un récépissé du justiciable constatant le reçu de l'arrêt. S'il s'agissait du comptable justiciable du Conseil de préfecture, les notifications étaient faites simultanément sous forme de tableau pour toutes les communes et établissements de bienfaisance d'une même perception; auparavant il fallait au contraire une notification différente pour chaque compte, ce qui résultait forcément de ce que l'on avait recours à l'intermédiaire du maire.

Les avantages principaux de ce nouveau mode de notification sont aisés à comprendre; les injonctions étant faites par comptable et non plus par compte, devenaient plus faciles à saisir pour les justiciables; le rôle du préfet étant supprimé était une simplification permettant d'obtenir des notifications plus rapides; enfin ce nouveau système impliquait la suppression d'une pratique vicieuse qui consistait à transcrire les arrêtés du Conseil de préfecture sur la minute du compte auquel ils se rapportaient : cela privait les comptables de leur compte pendant une assez longue durée.

Le décret de 1866 présentait néanmoins des lacunes sérieuses. Il ne précisait pas assez nettement les formes de la notification; de plus, il ne prévoyait aucune disposition pour le cas où le comptable serait mort, ou absent.

Différents remèdes ont été apportés à ces divers points par un décret du 26 septembre 1901, actuellement en vigueur. Tout d'abord, au sujet de la forme des notifications, le décret dispose que les arrêts ou arrêtés sont adressés au receveur, par le greffier en chef de la Cour ou par les secrétaires greffiers des Conseils de préfecture, selon les cas. Le receveur des finances dans les quinze jours de la réception de ces décisions les notifie aux comptables par lettre recommandée, dont avis de réception est demandé à la poste; il constate dans un procès-verbal dressé à la

fin de chaque trimestre, l'envoi des arrêts ou arrêtés, la date de la notification de chacun d'eux, et le numéro du bulletin de dépôt délivré par la poste; ce procès-verbal auquel sont annexés les dits bulletins est adressé à la Cour des Comptes ou au Conseil de préfecture.

Pour le cas d'absence ou même de mort du receveur municipal, le décret prévoit que si la lettre recommandée n'a pu être remise au destinataire, le receveur des finances adresse l'arrêt ou l'arrêté au maire pour que celui-ci le fasse notifier dans la forme administrative; cela d'ailleurs constitue encore une formule un peu vague, car le décret ne précise pas quelles seraient les formes de cette notification administrative. Mais une disposition complémentaire du texte compense, dans une certaine mesure, ce manque de précision; toute personne intéressée peut requérir une expédition de l'arrêt et la faire signifier par huissier au comptable.

Le comptable n'est pas le seul intéressé à connaître la décision du juge des comptes; l'administration locale doit aussi en être informée; il peut être utile notamment pour le Conseil municipal de savoir si le juge des comptes a reconnu ses observations fondées sur le compte du receveur.

Un décret du 12 juillet 1887 régleme la notification des arrêts ou arrêtés à l'autorité administrative.

S'il s'agit d'un receveur justiciable de la Cour des Comptes, les arrêts du juge financier sont communiqués aux préfets par le ministre des Finances dans un délai de quinze jours à dater de la réception au ministère des Finances de l'expédition de l'arrêt. Le préfet notifie le jugement dans un délai de huit jours par lettre recommandée aux maires. Le préfet constate les notifications dans un procès-verbal analogue à celui que dresse le receveur des finances à l'égard des comptables communaux; le procès-verbal est adressé à la Cour des Comptes, par l'intermédiaire du ministère des Finances.

Les arrêtés du Conseil de préfecture sont notifiés par les préfets aux maires, par lettre recommandée, appuyés d'une demande de réception et adressés dans un délai de quinze jours à partir de l'arrêté. Un procès-verbal dressé à la fin du trimestre et constatant les notifications est conservé au greffe de la préfecture.

Si ces diverses notifications n'ont pas été effectuées dans les délais prescrits, toute partie intéressée peut requérir expédition de l'arrêt ou de l'arrêté et le faire signifier aux intéressés dans certaines formes prévues par le règlement.

§ 4. — RÔLE DU JUGE DES COMPTES EN MATIÈRE DE GESTION OCCULTE.

Le rôle du juge des comptes devrait logiquement être le même à l'endroit du comptable de fait et à

l'endroit des comptables réguliers, puisqu'aux termes d'une des dispositions de l'article 25, § 2 du décret du 31 mai 1862, « les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites ». Néanmoins, certaines particularités s'adaptent aux conditions toutes spéciales dans lesquelles les comptes sont présentés lorsqu'il y a gestion occulte. Ces particularités sont relatives à l'autorité chargée de déférer une gestion de fait au tribunal financier, à la détermination de la compétence de ce dernier, aux règles de procédure à suivre.

Une comptabilité occulte est soumise au juge des comptes, soit par des agents de l'ordre administratif, soit par le juge lui-même. Dans le premier cas, les différents ministres pour leur département et le ministre des Finances, en tout état de cause, ont qualité pour agir au nom de la loi dans un intérêt d'ordre public. Les préfets ont les mêmes prérogatives, car ces fonctionnaires ont, en vertu de l'article 529 du décret du 31 mai 1862, la charge de constater et de déclarer les attributions de juridiction. A côté de cela, le juge financier possède le droit de se saisir d'une gestion de fait découverte à propos de l'examen des pièces justificatives annexées aux comptes soumis à sa juridiction. Ce droit est reconnu dans les mêmes conditions à la Cour des Comptes et au Conseil de préfecture.

Cette compétence de ces deux juridictions est déter-

minée d'après les fonctions qui eussent été remplies par un comptable en service régulier et non d'après le chiffre des opérations effectuées. Si la gestion a duré pendant plusieurs années et si la compétence avait dû varier au cas où il se serait agi d'une gestion régulière, c'est le tribunal compétent au moment où la gestion de fait est découverte qui se prononce sur l'ensemble des opérations.

Il n'est produit qu'un seul compte et il n'est prononcé qu'un seul jugement même si la comptabilité occulte embrasse plusieurs années.

Mais s'il n'y a qu'un seul jugement cela n'implique nullement qu'il y ait un seul arrêt; cette dernière éventualité pourrait néanmoins se produire : il convient à cet égard d'établir quelques distinctions d'espèce. Si, tout d'abord, le comptable déferé produit son compte sans qu'il soit nécessaire de le contraindre à cet effet, un seul arrêt statue sur la compétence du juge et sur le compte; il n'intervient pas d'autre arrêt si le tribunal se déclare incompétent, s'il admet toutes les opérations; cet arrêt unique a donc un caractère définitif; mais si la Cour ou le Conseil de préfecture prononcent des injonctions il y a alors arrêt provisoire et arrêt définitif. Une seconde éventualité correspond au cas où le comptable de fait ne produit pas de compte; alors un premier arrêté provisoire statue sur la compétence et sur une déclaration enjoignant au comptable de produire son compte

dans un délai de deux mois; après production du compte, l'arrêt qui intervient est définitif au point de vue de la déclaration de comptabilité de fait; au sujet du compte, il est définitif s'il ne prononce pas de charge; provisoire au cas contraire.

Les arrêts qui statuent sur le compte s'appuient sur les justifications qui l'accompagnent. En principe les pièces justificatives que peut exiger le juge sont celles qui sont prévues par la nomenclature réglementaire; mais la plupart du temps, les comptables de fait ignorent les nomenclatures; aussi s'est-on montré peu rigoureux à leur égard; l'article 25 du décret du 31 mai 1862, § 3 dispose en effet : « Peut néanmoins, le juge, à défaut de justifications suffisantes et lorsque des traces d'infidélité ne seront révélées à la charge du comptable, suppléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produites ».

Il est cependant une justification à laquelle il est difficile d'appliquer cette disposition et l'acceptation de la dépense par l'autorité budgétaire (1).

Si celle-ci ouvre le crédit, elle ratifie la dépense; le juge des comptes jouit dès lors de toute latitude pour apprécier sa régularité.

Dans le cas contraire, le juge ne peut que rejeter la dépense qui est alors forcément irrégulière à moins

(1) Art. 81, instruction du 20 juin 1859.

toutefois qu'une inscription d'office ne supplée au vote de l'assemblée délibérante.

Ainsi, le juge des comptes en matière de gestion occulte fait sensiblement rentrer dans les règles du droit commun des comptabilités qui risquent d'en sortir; il réprime dans sa source la plus grave de toutes les irrégularités. Mais en sens contraire, lui-même peut n'être pas toujours à l'abri de toute erreur de fait ou de droit; aussi ses justiciables sont-ils armés envers lui d'un certain nombre de voies de recours.

CHAPITRE IV

Voies de recours contre les décisions du juge des comptes

Les voies de recours contre les décisions du juge des comptes s'adressent uniquement aux arrêts définitifs. Elles sont comparables dans certains traits généraux et surtout dans les faits qui en sont l'origine avec celles qui peuvent être intentées contre les jugements des tribunaux de l'ordre judiciaire; si le juge des comptes a commis une erreur de fait et de droit, ou de fait seulement, son arrêt est susceptible d'appel; si on peut lui reprocher une irrégularité de droit ou de forme sans erreur de fait, il y a lieu à recours en cassation; si les faits sur lesquels repose son jugement sont inexacts, ce jugement est sujet à cassation ou appel.

§ — APPEL

Une différence fondamentale sépare les règles de l'appel exercé contre les décisions du juge financier et celles qui s'appliquent aux tribunaux judiciaires à l'égard des comptables; le double degré de juridiction

n'existe qu'au cas où ceux-ci ressortissent du Conseil de préfecture en France et en Algérie et des conseils privés aux colonies; l'appel est alors porté devant la Cour des Comptes; au contraire, lorsque les comptables relèvent directement de la Cour des Comptes, celle-ci est compétente en premier et dernier ressort. La question de l'appel intéresse donc principalement les receveurs des communes et ceux des établissements charitables et elle est même limitée à un certain nombre d'entre eux.

La loi fondamentale du 16 septembre 1807 qui a créé la Cour des Comptes ne prévoyait pas en faveur de cette juridiction le droit de statuer en appel; le recours contre les décisions du préfet qui apurait les comptes des communes ~~ayan~~ moins de 20.000 francs de revenus ordinaires, était porté devant le ministre de l'Intérieur. Une ordonnance du 27 janvier 1815, décide que désormais le préfet doit statuer en Conseil de préfecture pour les petites municipalités; étaient alors considérées comme telles les communes dont les revenus ordinaires étaient inférieurs à dix mille francs; on confiait ainsi l'apurement de ces comptes à un tribunal; on le retirait à l'autorité administrative qui en statuant sur ce point, méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs; l'appel ne pouvait dès lors plus être intenté devant le ministre de l'Intérieur; il fut déferé à la Cour des Comptes. Ce principe a été maintenu par la loi du 18 juillet 1837,

qui élève de 10.000 francs à 30.000 francs les revenus ordinaires qu'une commune doit posséder pour être directement justiciable de la Cour des Comptes, et par l'article 157 de la loi municipale du 5 avril 1884.

Les principales règles à suivre pour intenter appel contre une décision du Conseil de préfecture sont contenues dans une ordonnance du 28 décembre 1830, dont les dispositions générales sont reproduites par le décret du 31 mai 1862 (1).

Ces règles déterminent les personnes ayant qualité pour intenter appel et la procédure à suivre au cas où l'appel est recevable.



I
En principe, l'appel peut être intenté par toute personne intéressée; or, dans un jugement il y a deux parties en cause qui ont des intérêts contraires à défendre; il y a de plus l'intérêt général à sauvegarder; aussi les personnes pouvant intenter appel sont-elles de trois sortes : les comptables, les communes et enfin certains ministres.

Le premier des comptables intéressés, est celui contre lequel le jugement est rendu; le droit d'intenter appel lui appartient de toute évidence. Le receveur des finances possède le même droit lorsque sa respon-

(1) Articles 530 et suivants.

sabilité pécuniaire est en jeu; cela vise le cas où sa surveillance porte sur un receveur-percepteur. Si au contraire, un contrôle s'exerce sur un receveur spécial il ne saurait se prévaloir de la même prérogative, car sa responsabilité pécuniaire n'est pas engagée.

La commune est intéressée par l'arrêt du juge des comptes, mais dans un sens opposé au comptable; elle peut avoir été victime d'un détournement de fonds, d'une erreur ou encore d'une négligence dans les attributions qui incombent au receveur municipal du chef de l'arrêté des consuis du 19 Vendémiaire an XII; aussi possède-t-elle le droit d'émettre sur le compte de son comptable diverses observations; celles-ci font l'objet d'une délibération dont le compte rendu figure au nombre des pièces principales sans lesquelles le compte n'est pas en état d'examen; si l'arrêté du Conseil de préfecture ne tenait pas suffisamment compte des remarques consignées dans ce document, le Conseil municipal serait en droit d'intenter appel, droit qui lui appartient d'ailleurs en tout état de cause. La loi du 5 avril 1884 stipulait d'une façon précise que la commune devait solliciter une autorisation du Conseil de préfecture pour exercer, par l'intermédiaire du maire, une action devant les tribunaux; la même autorisation devait être sollicitée en matière d'appel; mais la jurisprudence avait admis que les règles étaient applicables seulement à l'égard des tribunaux judiciaires; elle dispensait de l'autorisation du Conseil de

préfecture les actions qui ressortissaient des tribunaux administratifs; ce régime particulier se justifiait pour un double motif : tout d'abord les actions portées devant les tribunaux administratifs entraînent en général peu de frais; le risque au point de vue financier est donc extrêmement réduit si l'on affranchit la commune d'une règle tutélaire; en second lieu, le Conseil de préfecture, sans cette restriction aurait été amené à autoriser en cas d'appel un recours contre sa propre décision; il devait ainsi, ou reconnaître lui-même son erreur, en autorisant l'action ce qui lui était difficile, ou s'opposer au recours ce qui privait la commune de toute garantie. Une loi du 8 janvier 1905, aboutit à une solution logique; elle supprime en principe la nécessité de l'autorisation du Conseil de préfecture pour toute action en justice intentée par la commune; cette dispense s'étend même aux établissements de bienfaisance pourvu que leur commission administrative obtienne un avis conforme du Conseil municipal; dans le cas contraire, l'autorisation du Conseil de préfecture est toujours nécessaire. Il est probable que ces règles diverses relatives aux établissements de bienfaisance sont applicables à l'appel intenté contre les arrêtés des Conseils de préfecture sur les comptes des comptables; mais la question ne semble pas encore tranchée définitivement.

Si la commune négligeait d'intenter appel dans une éventualité qui peut y donner lieu, un contribuable

de la localité pourrait agir à sa place dans les conditions où ce droit lui appartient, pour toute espèce d'action en justice qu'elle aurait omis d'exercer; l'action n'est recevable qu'autant que le Conseil municipal préalablement appelé à en délibérer a refusé ou négligé d'intervenir; la commune doit être mise en cause; l'autorisation préalable du Conseil de préfecture est nécessaire; l'instance est engagée aux frais et risques du particulier qui en assume l'entière responsabilité; mais l'arrêt du juge des comptes a force de chose jugée à l'égard de la commune, comme à l'égard de tout le monde (1). Ces diverses dispositions ne s'appliquent pas aux établissements de bienfaisance, pour lesquels l'intervention d'un particulier n'est jamais recevable.

Enfin non plus dans l'intérêt de la commune, mais dans l'intérêt général, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances peuvent intenter appel contre les arrêtés du Conseil de préfecture; cela ne résulte d'aucun texte précis; il faut y voir une sorte d'extension des règles applicables à la cassation, pour laquelle la loi du 16 septembre 1807 et l'article 1566 de l'instruction générale du 20 juin, contiennent quelques données à cet égard.

Quelle que soit la personne prenant l'initiative de

(1) Les détails de la procédure à suivre par un contribuable qui intente une action ou non de la commune ont été fixés par l'article 123 de la loi du 5 avril 1884 modifié par la loi du 8 janvier 1905.

l'appel comptable, commune ou ministre, les règles de procédure à suivre sont identiques; celles-ci se décomposent en différentes phases dont l'une a pour but d'introduire l'instance auprès de la Cour des Comptes; dans la seconde la Cour examine si cette instance est recevable; dans la dernière elle statue sur le fonds du débat.

L'instance est introduite auprès de la Cour par voie de requête de la partie qualifiée; cette requête est établie en double original; l'un dans les trois mois de la notification du jugement à l'appelant est adressé par celui-ci à la partie adverse qui en donne récépissé, ou si elle est absente, la signification est faite par huissier; la signification est d'ailleurs une condition indispensable pour la recevabilité de l'appel, car sans elle l'intimé ne serait pas lié à la procédure. Le second original de la requête est adressé à la Cour avec l'expédition de l'arrêté et le récépissé de la partie adverse; il est rédigé sur papire timbré; il doit parvenir à la Cour au plus tard dans le mois qui suit l'expiration du délai d'appel. Il résulte donc de ces deux délais cumulés, que la Cour doit être saisie d'une demande d'appel dans les quatre mois qui suivent la notification de l'arrêté du Conseil de préfecture à l'intéressé. Aucune forme spéciale n'est prescrite pour la rédaction de la requête; mais elle est indispensable pour introduire l'instance; il a été jugé qu'une délibération du Conseil municipal prescrivant au maire de se pour-

voir en appel ne peut en tenir lieu : elle constitue seulement une autorisation à engager la procédure.

Après l'accomplissement de ces diverses formalités, la Cour des Comptes est saisie de l'instance; cette juridiction doit alors examiner si l'appel est recevable, ce qui fait de sa part l'objet d'un arrêt de recevabilité. La Cour se propose, par ce jugement, de vérifier si les délais ont été observés, si la partie adverse a été prévenue, si l'appel est intenté à l'encontre d'un arrêt définitif; elle examine s'il s'agit d'un compte soumis à la juridiction du Conseil de préfecture; ainsi, les économes des hospices et bureaux de bienfaisance sont des comptables matières dont les comptes sont contrôlés par les commissions administratives et approuvés par les préfets; ces arrêtés préfectoraux ne sont pas susceptibles d'appel devant la Cour des Comptes.

L'arrêt de recevabilité est un arrêt définitif, car il est précédé d'une sorte de débat contradictoire entre les parties, présentant certains avantages comparables à ceux qui résultent d'un arrêt provisoire préalable; il est dès lors susceptible de pourvoi en cassation. Il est notifié aux deux parties dans la forme ordinaire; aux termes de l'article 536 du décret du 31 mai 1862, cette notification fait courir un délai de deux mois pour la production des pièces par « la partie poursuivante »; en réalité, ce délai est imparti aussi bien à l'appelant qu'à l'intimé; cela ressort d'ailleurs des termes de l'instruction générale du 20 juin 1859. Au cas où les

pièces ne seraient pas produites dans ces délais, l'appelant serait censé avoir renoncé à poursuivre son action et la requête serait rayée du rôle, à moins que sur la demande des parties, la Cour ne consentit à accorder un second délai dont elle fixe la durée; la requête est également rayée du rôle si la partie intéressée se dessaisit expressément. Même si la Cour n'accorde pas de délai supplémentaire, la requête peut être réintroduite dans le cas où les trois mois impartis pour intenter l'appel n'auraient pas encore été expirés.

La Cour, au lieu de rendre son arrêt de recevabilité, peut rejeter la requête. Sa décision est alors basée sur des raisons de droit ou sur des raisons de fait; dans le premier cas toute tentative nouvelle d'instance se trouve écartée; cela se produit par exemple si les délais sont expirés ou s'il y a incompétence; dans la seconde éventualité, qui vise notamment le défaut de notification à la partie adverse, une seconde requête est susceptible d'être introduite, si toutefois les délais fixés à cet effet ne sont pas encore expirés.

Si au contraire, toutes ces formalités préliminaires de la procédure d'appel se sont déroulées d'une façon normale, la Cour arrive à la dernière phase de son intervention; celle où, après avoir rendu l'arrêt de recevabilité, elle va statuer sur le fonds du débat.

L'arrêt sur le fonds du débat a, comme celui qui le précède, un caractère définitif, car les parties ont

suffisamment fait valoir leurs moyens lors de l'arrêt de recevabilité.

La Cour est juge du fait et du droit; elle peut dès lors, ou confirmer l'arrêté du Conseil de préfecture, alors le premier jugement subsiste, ou bien l'infirmier soit en l'annulant pour incompétence par exemple, soit en le modifiant notamment pour déclaration injustifiée ou exagérée de débat.

Une question plus délicate est de savoir si la Cour dispose d'un droit plus étendu, le droit d'évocation; il s'agit là de la prérogative générale reconnue à tout juge d'appel de statuer sur le fonds d'un litige dont on appelle, pour vice de forme ou pour tout autre cause, l'évocation est subordonnée au consentement de la partie appelante; elle s'applique à tous jugements interlocuteurs, c'est-à-dire à ceux qui, ordonnant une mesure d'instruction, laissent prévoir quelle sera l'issue probable du procès. Aucun texte n'accorde ce droit à la Cour d'une façon positive; la Cour en a cependant quelquefois fait usage.

Un point sur lequel les précisions des textes fait également un peu défaut est relatif au caractère suspensif ou non suspensif de la procédure d'appel devant la Cour des Comptes. Devant la juridiction civile, l'appel est suspensif; devant les tribunaux administratifs il possède un caractère opposé (1),

(1) Loi du 22 juillet 1806 sur la procédure devant le Conseil d'État.

à moins que le Conseil d'État n'accorde expressément un sursis d'exécution; devant la Cour des Comptes, la même solution a été adoptée; pour soutenir cette manière de voir on s'appuie sur un arrêté du 29 Frimaire an IX, qui vise plutôt le recours en cassation, car il dispose que les arrêtés de la commission de comptabilité nationale recevront leur exécution provisoire sans que le recours au gouvernement puisse la suspendre. On se fonde également sur ce que les arrêtés du Conseil de préfecture en matière de comptes peuvent être assimilés aux décisions qu'il rend comme tribunal administratif; on peut donc appliquer les mêmes règles dans un cas et dans l'autre; cette assimilation trouve d'ailleurs un fondement dans l'histoire de la législation; en vertu de la loi du 28 Pluviose an VIII, le préfet eut en effet qualité, jusqu'en 1815, pour apurer les comptes des municipalités peu importantes; et une ordonnance de 1823 attribua aux sous-préfets le jugement des comptes dont les recettes ne dépassaient pas cent francs, régime qui subsista jusqu'en 1837. Le préfet ou le sous-préfet rendait alors aussi des décisions administratives; on est donc en droit de conclure que les arrêtés actuels des Conseils de préfecture, ont un peu hérité de ce caractère. D'ailleurs, une circulaire ministérielle du 15 décembre 1837, ainsi que les articles 1305 et 1574 de l'instruction générale du 20 juin 1859, confirment cette manière de voir. La jurisprudence de la

Cour des Comptes s'est orientée dans le même sens.

On a donc assimilé sur ce point la Cour des Comptes avec le Conseil d'État; on lui a même reconnu le droit d'accorder un sursis d'exécution. Mais ces deux juridictions ne marchent pas absolument de pair, bien qu'elles soient en principe étrangères l'une à l'autre; le Conseil d'État domine un peu la Cour puisqu'il est juge des pouvoirs de cassation intentés contre ses arrêts.

§ 2. — CASSATION

Le rôle du Conseil d'État comme juge de cassation des arrêts de la Cour présente de nombreuses analogies avec l'intervention de la Cour de cassation à l'égard des jugements rendus par les tribunaux judiciaires; il offre néanmoins cette particularité qu'il n'est pas toujours la suite d'une décision rendue en appel après que les justiciables ont épuisé un double degré de juridiction, car la Cour est souvent compétente en premier et en dernier ressort, et dans ce cas, le recours en cassation est seul possible contre ses arrêts; ce n'est pas à dire que la cassation remplace l'appel; elle en diffère au contraire au double point de vue du cas d'ouverture du recours et des pouvoirs du juge; les personnes qui peuvent l'intenter sont les mêmes.

Les cas d'ouverture du recours sont restreints : c'est tout d'abord la violation des formes; cela s'applique-

rait par exemple à un arrêt qui aurait été rendu sans être basé sur le rapport d'un conseiller référendaire, ou qui aurait été prononcé par une chambre dont la nombre des membres présents serait insuffisant. La violation de la loi est comme une extension de l'irrégularité de forme, mais elle présente parfois une gravité plus grande par un caractère exceptionnel : La Cour se placerait dans ce cas notamment si elle condamnerait un ordonnateur non comptable de fait, ou si elle refusait d'admettre une dépense régulière : le pourvoi peut alors être fait d'office par le Conseil d'État. L'incompétence et l'excès de pouvoir qui sont également une cause d'ouverture du pourvoi, nécessitent au contraire un acte d'initiative des parties intéressées.

Dans tous les cas, le recours en cassation doit être introduit dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'arrêt ; avant la loi du 13 avril 1900 le délai était de trois mois.

Une question de fait ne saurait donner lieu au pourvoi : les cas d'ouverture du recours sont donc entendus dans un sens plus restrictif que lorsqu'il s'agit de l'appel.

Les pouvoirs du juge sont aussi moins étendus. Le Conseil d'État statuant en cassation sur les arrêts de la Cour doit se prononcer sur un point spécial ; il ne discute pas le fonds du litige. S'il le juge opportun, il casse l'arrêt qui lui est déféré mais sans substituer une

nouvelle sentence à la première. Il se borne à renvoyer l'affaire devant une chambre de la Cour différente de celle qui en a connu l'origine; si dans cette nouvelle chambre il se trouve un conseiller maître ayant pris part à la décision primitive, celui-ci est remplacé par un autre magistrat pris dans l'ordre des nominations. Le nouvel arrêt n'est valable qu'autant qu'il se conforme à la décision du Conseil d'État.

Le pourvoi en cassation ne s'applique pas aux arrêtés du Conseil de préfecture qui n'est pas un juge du dernier ressort. Au contraire le recours peut s'exercer aussi bien à ses décisions qu'à celles de la Cour des Comptes; car dans un cas comme dans l'autre, c'est au juge lui-même que l'on recourt contre son propre jugement.

§ 3. — REVISION

Qu'il s'agisse du Conseil de préfecture ou de la Cour des Comptes, les principes du recours en revision restent sensiblement les mêmes; ils peuvent être rapprochés de ceux qui sont réglementés par le Code de procédure civile; un point assez important d'ailleurs, les en distingue cependant d'une manière formelle : c'est la détermination des personnes ayant qualité pour intenter le recours. Les conditions qui doivent se trouver réunies pour que la remise soit possible sont à peu près les mêmes qu'en droit civil. Quant

aux règles de procédure, il est naturel qu'elles s'adaptent à la juridiction compétente.

En droit civil, la revision ne peut être demandée que par les parties, car il ne s'agit que d'intérêts privés. Il en va différemment en comptabilité publique, où des intérêts complexes sont en jeu, et où les jugements sur des comptes produits périodiquement s'enchainent de telle manière qu'une erreur sur l'un d'eux se répercute sur tous ceux qui lui succèdent. Comme en matière d'appel, le recours en revision appartient au receveur municipal et au receveur des finances si sa responsabilité pécuniaire est engagée; il existe également en faveur des communes ou établissements de bienfaisance; les ministres peuvent l'intenter; les ~~préfets~~ eux-mêmes peuvent s'en prévaloir auprès du Conseil de préfecture. Mais le recours en revision présente en outre une particularité qui tient à sa nature même : c'est que le procureur général préside la Cour des Comptes pour en requérir l'exécution; la Cour peut même y procéder d'office : prérogative qui n'appartient pas au Conseil de préfecture.

Les motifs sur lesquels se basent ces différentes autorités pour demander la revision se ramènent à un principe très simple; c'est que le jugement a été entaché d'erreur notamment provenant d'omission, double emploi, de faux; il est nécessaire de plus que cette erreur n'ait pas été connue par le juge lors du premier

jugement; ces deux éléments doivent se trouver réunis pour que le recours soit recevable; c'est ainsi que si une inexactitude de calcul n'a pas été relevée au moment du jugement il ne peut y avoir revision : le juge s'est sans doute trompé mais il possédait les éléments voulus pour ne pas commettre d'erreur. La revision est donc, en général, provoquée par des faits nouveaux inconnus lors du jugement : c'est par exemple un comptable qui retrouve des pièces depuis un arrêt qui l'a condamné ou le juge lui-même qui découvre ces documents à l'occasion de la vérification d'autres comptes; dans ce dernier cas la revision a lieu d'office ou à la requête du procureur; la jurisprudence admet même que si les faits nouveaux sont découverts par la juridiction répressive ou civile, à l'occasion d'un procès criminel ou autre, la requête en revision peut être introduite par l'une quelconque des personnes ayant qualité, d'une manière générale à cet effet.

La découverte des faits nouveaux pouvant être tardive, aucun terme n'a été fixé pour la demande en revision. Aussi encourt-elle la seule prescription trentenaire; cela la distingue de l'appel et de la cassation. Elle se rapproche par contre de l'appel par certains traits généraux de procédure.

Celle-ci se décompose en effet en deux phases correspondant à un arrêt de recevabilité, et à un arrêt sur le fonds.

L'arrêt de recevabilité est définitif ; il est rendu à la suite d'une requête très analogue à la requête introductive de l'appel, toute question de délais mise à part. Son but est d'admettre la revision ; il détermine les pièces à produire et fixe un délai à fin de cette production, délai de deux mois en général à l'expiration duquel la demande est forclosée. L'arrêt de recevabilité ordonne parfois certaines mesures de garanties à prendre sur les biens du comptable, notamment au cas où la demande en revision est formulée par une commune ; il ordonne la suspension des poursuites si cette mesure ne présente pas d'inconvénients. L'arrêt de recevabilité n'est pas nécessaire au cas de revision d'office.

Au contraire, l'arrêt sur le fonds est toujours indispensable, puisqu'il est toute la raison d'être de la procédure. Il est provisoire si l'arrêt précédent ne mettait pas le comptable en demeure de se justifier ; il est définitif dans le cas contraire.

LU ET APPROUVÉ : *Le Président de la Thèse,*
RENÉ JACQUELIN,

VU : *Le Doyen,*
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.



BIBLIOGRAPHIE

- GRIOLLES ET VERGÉ *Traité pratique de droit municipal*,
Dalloz, 1913.
- VOGUET *Règlement général sur la comptabilité
publique*, Berger-Levrault, 1911.
- JÈZE *Cours élémentaire de science des finances*,
Paris, Girard et Brière, 1912.
- MARCÉ *Traité de la comptabilité publique*,
Dalloz, 1905.
- ALLIX *Traité élémentaire de science des finances
et de législation financière française*,
Paris, Arthur Rousseau, 1907.
- BLOCK *Dictionnaire de l'administration fran-
çaise*, Paris, Berger-Levrault, 1898.
- BOULANGER *Règles de la comptabilité publique en
France*, Cours professé à l'École libre
des sciences politiques.
- Notes de la première Présidence*, Cour des Comptes, n° 49.
- POINCARÉ *Rapport général au Sénat*, 1908.
- Instruction générale* du 20 juin 1859 sur les receveurs généraux.
- MARQUÈS DI BRAGA, *Traité des obligations et de la responsa-
bilité des comptables publics*.
- PAUL DUPRÉ ET CAMILLE LYON, *Bulletin annoté des lois et
décrets*, Paul Dupont.
-



TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Principes généraux de l'organisation financière de la commune

	Pages
§ 1. — Recettes communales	5
§ 2. — Dépenses communales	17
§ 3. — Établissement du budget communal...	23
§ 4. — Exécution du budget communal.....	32
§ 5. — Indications sommaires sur le contrôle du budget communal	41

DEUXIÈME PARTIE

De la personne du receveur municipal

CHAPITRE PREMIER. — État du fonctionnaire	49
§ 1. — Comment est entendu dans la comptabilité communale, le principe général que le manie- ment des deniers communaux est confié au seul receveur municipal. Infraction à ce principe général : gestions occultes. — Dérogations : comptables subordonnés	49
§ 2. — De l'entrée en fonctions du receveur municipal ; cas où il peut exister un receveur municipal spécial ; nomination ; installation	61
§ 3. — Traitement. — Pensions. — Incompta- bilités	65
CHAPITRE II. — De la responsabilité des receveurs municipaux	71

	Pages
§ 1. — Responsabilité particulière au receveur municipal à raison d'opérations prescrites par l'arrêté des Consuls du 19 Vendémiaire an XII : poursuites, conservation de droits.....	72
§ 2. — Responsabilités encourues par le receveur municipal et qui incombent sous diverses formes à tous les comptables de deniers publics à raison de la garde des fonds, d'opérations effectuées par les agents inférieurs ou par leur prédécesseur en cas de mutation.....	83
§ 3. — Responsabilités entraînées par une gestion de fait des deniers communaux.....	95
CHAPITRE III. — Garanties de solvabilité prises à l'encontre du receveur municipal	99
§ 1. — Quotité des cautionnements	99
§ 2. — Lieu du dépôt et nature des cautionnements.....	101
§ 3. — Affectation des cautionnements.....	107
§ 4. — Remboursement des tiers du cautionnement.....	109
§ 5. — Privilèges et hypothèques.....	112
CHAPITRE IV. — Écritures et contrôle administratif..	115
§ 1. — Écritures et livres du receveur municipal.	115
§ 2. — Contrôle administratif	122

TROISIÈME PARTIE

Du compte du receveur municipal

CHAPITRE PREMIER. — Analyse du compte et des pièces qui l'accompagnent	133
§ 1. — Analyse du compte	135
§ 2. — Analyse des pièces qui accompagnent le compte	147
CHAPITRE II. — Comment le compte parvient au juge des comptes	154

	Pages
§ 1. — Contrôle précédant le jugement du compte	154
§ 2. — Partage de juridiction entre la Cour des Comptes et le Conseil de préfecture	158
§ 3. — Envoi du compte au juge des comptes ...	162
CHAPITRE III. — Rôle du juge des comptes	166
§ 1. — Examen du compte par le conseiller référendaire	166
§ 2. — Jugement du compte	171
§ 3. — Notification des arrêts aux receveurs municipaux et à l'administration locale	173
§ 4. — Rôle du juge des comptes en matière de gestion occulte	176
CHAPITRE IV. — Voies de recours contre les décisions du juge des comptes	181
§ 1. — Appel	181
§ 2. — Cassation	192
§ 3. — Revision	194
BIBLIOGRAPHIE	199

~~~~~  
PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C<sup>ie</sup> — 7565  
~~~~~




~~~~~  
PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C<sup>ie</sup>. — 7565  
~~~~~

